

# *Verdivalg og veivalg for en ny tid*

KrFs alternative melding for  
morgendagens utviklingspolitikk







---

Regjeringen har satt i gang en egen prosess, «Veivalg i utenriks- og sikkerhetspolitikken» som skal munne ut i en stortingsmelding til våren. Samtidig har det kommet nye signaler om hva dette kan bety for utviklingspolitikken.

Veivalg er verdivalg. Våren 2016 ba KrF derfor regjeringen om en egen melding som tar for seg utviklingspolitikken som helhet. Dette kravet kom også som en reaksjon på de betydelige endringer som nå gjøres i bistanden uten tilstrekkelig forankring i Stortinget. Ettersom regjeringen ikke har levert på dette, lanserer KrF nå en egen utviklingsmelding, *Verdivalg og veivalg for en ny tid*.

KrF viser i dette dokumentet behovet for en ny retning for norsk utviklingspolitikk.

Meldingen fokuserer på de store politikkområdene som påvirker utviklingslandene utover «bare» bistanden, enten det gjelder Statens Pensjonsfonds disponeringer eller skatteparadiser. Dette krever politiske endringer. Norge bør ikke gi med den ene hånden og ta med den andre.

Samtidig foreslår KrF store reformer i norsk bistandspolitik. Det er nødvendig med nye grep som skal sikre langsiktighet, forutsigbarhet og en forsterket fattigdomsorientering. Gjennom tverrpolitisk enighet om en overordnet bistandsnøkkel kan vilkårlighet i prioriteringene unngås. Vi foreslår at store tematiske satsinger bl.a. for utdanning og helse forankres i flerårige avtaler i Stortinget. Samtidig er vi tydelige på at fattigdomsbekjempelse og ikke norske egeninteresser skal være styrende for arbeidet med å bistå sårbare stater. Det bør være slike verdivalg som styrer veivalgene i utviklingspolitikken.

Vi vil rette en spesiell takk til lederen for KrFs internasjonale utvalg, Sturla Henriksbø, for hans innsats med denne utviklingsmeldingen. Han har fått god hjelp av stortingsrepresentant Kjell Ingolf Ropstad, politisk rådgiver Odd Jostein Sæther, trainee Mathias Slettholm og resten av KrFs internasjonale utvalg.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Knut Arild Hareide'.

**Knut Arild Hareide**  
partileder

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hilde Frafjord Johnson'.

**Hilde Frafjord Johnson**  
generalsekretær

---



## INNHold

<b><i>Sammenfatning og konklusjoner</i></b>	<b>6</b>	<b><i>Verdivalg i norsk bistand</i></b>	<b>32</b>
<b><i>Bakgrunn</i></b>	<b>10</b>	<b>5.1. Fattigdomsbekjempelse og rettighetsbasert utvikling</b>	<b>32</b>
<b>2.1. Behovet for en helhetlig utviklingsmelding</b>	<b>10</b>	5.1.1. Tverrpolitisk bistandsforlik	32
<b>2.2. Utviklingspolitikkenes formål - og andre interesser</b>	<b>11</b>	5.1.2. Ingen utvanning av bistanden	32
<b><i>Utviklingstrekk og internasjonale trender</i></b>	<b>12</b>	5.1.3. Hva som ikke er bistand	33
<b><i>Utviklingspolitikk er mer enn bistand: Behov for en samstemthetsreform</i></b>	<b>18</b>	5.1.4. Prioritering av de fattigste landene	33
<b>4.1. Handel</b>	<b>18</b>	5.1.5. Sårbarhet og sårbare stater	34
4.1.1. Preferanser til de fattigste	19	<b>5.2. Reform for resultater - omlegging av norsk bistand</b>	<b>36</b>
4.1.2. WTO	19	5.2.1. Bistandsnøkkelen - en kvalitetsreform av norsk bistand	37
4.1.3. Bistand og investeringer som drivere for handel	19	5.2.2. Konsentrasjon om de fattigste landene	39
<b>4.2. Investeringer</b>	<b>20</b>	5.2.3. Konsentrasjon om utvalgte sektorer	41
4.2.1. Investeringer gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU)	21	5.2.4. Prioriteringer på tvers	42
4.2.2. Norfund og næringsutvikling	22	5.2.4.1 Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter	42
4.2.3. Andre investeringer, fond og obligasjonshandel	24	5.2.4.2 Bærekraftsmålene	44
<b>4.3. Skatt og kapital</b>	<b>25</b>	5.2.4.3 Kvinner og likestilling	44
4.3.1. Skatteinngang, kapitalflyt og korrupsjonsbekjempelse	25	5.2.5. Satsingsområdene	46
4.3.2. Skjult eierskap	25	5.2.5.1 Utdanning	46
4.3.3. Internasjonal regulering av skatteparadiser	25	5.2.5.2 Global helse	48
4.3.4. Land-for-land-rapportering	26	5.2.5.3 Jordbruk og matsikkerhet	51
4.3.5. Rapporteringsplikten for norske selskaper	27	5.2.5.4 Klima, miljø og fornybar energi	52
4.3.6. Skatt for utvikling	27	5.2.5.5 Innovasjon og ny teknologi	56
<b>4.4. Klima og miljø</b>	<b>28</b>	5.2.5.6 Jobbskaping	56
4.4.1. Nullutslippsvisjon for Norge	28	5.2.6. Bistand til fred og forsoning	58
4.4.2. Klimatilpasning og klimafordrevne mennesker	29	<b>5.3. Bistandskanaler</b>	<b>58</b>
4.4.3. Investeringer i fornybar energi	29	5.3.1. Bilaterale programmer	58
<b>4.5. Sikkerhet</b>	<b>30</b>	5.3.2. Multilateral bistand og globale initiativer	59
4.5.1. Norske militære bidrag i utlandet	30	5.3.3. Bistand gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner	61
4.5.2. Norsk våpeneksport	30	5.3.4. Forskning og evaluering av bistanden	62
		<b>5.4. Humanitær innsats for fremtiden</b>	<b>64</b>
		5.4.1. Reform for bedre koordinering	65
		5.4.2. Prioritering av lokale aktører	66
		5.4.3. Mer langsiktighet i det kortsiktige	67
		<b>5.5. Selvhjelpsordningen</b>	<b>68</b>
		<b><i>Omfattende reform av bistandsforvaltningen</i></b>	<b>69</b>
		<b>6.1. Bedre forvaltning av bistanden</b>	<b>69</b>
		<b>6.2. Omorganisering av budsjettproposisjonen</b>	<b>70</b>



## KAPITTEL 1

# Sammenfatning og konklusjoner

Det siste tiåret har det skjedd betydelige endringer i bistandspolitikken. Noen endringer skyldes politiske valg som er gjennomdrøftet i det offentlige ordskifte. Andre er skjedd uten samme grad av prinsipiell forhåndsavklaring. Gjennom denne alternative meldingen vises det blant annet til at:

(i) Mer og mer bistand gis til mellominntektsland, mens fattige land i Afrika sør for Sahara taper;

(ii) den bilaterale langsiktige bistanden til de fattigste landene er kraftig redusert, mens mer og mer av bistanden går til humanitære kriser og bestemte politiske satsinger.

(iii) bistanden er fragmentert og spredt på 85 land og utallige sektorer, og selv valg av fokusland har hatt lite å si for hvor pengene går;

(iv) Norge har blitt en uforutsigbar partner, ved at både land, multilaterale aktører og frivillige organisasjoner opplever uforutsette og betydelige svingninger i bevilgningene fra år til år; og

(iv) den sentrale bistandskompetansen og forvaltningskapasiteten er iferd med å forvitre.

Dette er en utvikling som har skjedd de siste 10 årene, men som har akselerert de siste årene hvor Norge har vært uten en egen statsråd for utvikling. På den positive siden framhever meldingen den sterke utdanningssatsingen og videreføringen av helsesatsingen og bidragene til de store helsefondene.

I denne meldingen gjennomgås viktige prioriteringer og behovet for reformer i utviklingspolitikken. Den er delt i tre hoveddeler, første del dreier seg om resultater og internasjonale trender, dernest en del som tar for seg utviklingspolitikken og norsk politikk på andre områder som har konsekvenser for landene i sør (samstemthet) og en tredje del som setter fokus på bistandspolitikken.

Noen av de viktigste anbefalingene er tatt med i dette sammendraget:

## Utviklingspolitiske prioriteringer - Samstemthetsreform

Arbeidet for samstemthet må ikke ende med en tilpasning av utviklingspolitikken til norske interesser innenfor ulike sektorer. Norsk politikk med konsekvenser for utviklingslandene skal derimot tilpasses hensynet til fattige lands behov.

Derfor trengs en samstemthetsreform:

1. *Handel*: Meldingen viderefører målet om tollpreferanser for fattige land, som i dag. Det foreslås at Norge støtter opp under samlede demokratiske handelsforhandlinger fremfor bilaterale handelsavtaler, og at forhandlinger om bilaterale handelsavtaler og i WTO bør ligge under ett koordinerende departement, i UD, med én politisk ledelse.
2. *Satsing på investeringer i Afrika sør for Sahara*: KrF mener at det er behov for en helhetlig satsing på bedre rammebetingelser for verdiskaping i denne regionen gjennom forbedring av institusjonell kapasitet og styresett og investeringer i infrastruktur. Dette bør inngå som del av bistandssatsingen i regionen.
3. *Statens Pensjonsfond - Utland*: Meldingen inneholder bl.a. følgende forslag:
  - Det bør etableres et investeringsprogram innen SPU med en målsetning om samlet investeringsramme på 20 mrd kroner, som foreslått i KrFs program for inneværende periode.
  - SPU's investeringsunivers bør utvides til også å gjelde unotert infrastruktur som på sikt vil muliggjøre investeringer i fattige land og fornybar energi.
  - SPU bør trekke seg ut av alkoholselskaper og spillskaper.
4. *Norfund*: Meldingen mener at det er viktig at man må styrke Norfund og sikre større investeringer i de fattigste landene. Samtidig må man i større grad kunne måle utviklingseffekten av Norfunds investeringer. Det foreslås en gjennomgang av hvorvidt Norfund har funnet den riktige vektleggingen av utviklingseffekter og addisjonalitet opp mot ønsket om avkastning og kostnadseffektivitet. Det foreslås videre at Norfund må avvikle sin aktivitet i skatteparadis i form av nyinvesteringer i løpet av en treårsperiode.
5. *Norske selskapers investeringer i fattige land*: Norske bedrifter må være foregangsaktører i operasjonaliseringen av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, samt økt finansiell åpenhet. Meldingen foreslår at norske selskaper som har deler av sin virksomhet i utlandet bør være forpliktet til å foreta aktsomhetsvurderinger, der selskapene må kartlegge, forebygge, begrense og gjøre rede for hvordan de håndterer eksisterende og potensielle negative innvirkninger på menneskerettighetene i sin internasjonale virksomhet. Dette må inngå i selskapenes rapporteringskrav i årsrapportene.
6. *Skatt og kapital*: Skatteparadis og skatteunndragelser er et stort problem i mange utviklingsland. Det foreslås at det norske eierskapsregisteret som er under behandling skal innbefatte opplysninger om alle norske selskaper og sørge for at alle eiere blir registrert og entydig identifisert. Registeret må være åpent og lett tilgjengelig for allmenheten. Det foreslås videre at Norge skal arbeide for å etablere internasjonale avtaler om etablering av et globalt finansregister, om automatisk informasjonsutveksling og om internasjonal minstesats for selskapsbeskatning. Målet er å begrense bruken av skatteparadis for å unndra skatt. Det foreslås derfor også at det skal stilles krav til aktivitet av realøkonomisk betydning for at enkeltpersoner eller selskaper skal anses for hjemme-

hørende i skatteparadiser. Bevilgningene til «Skatt for utvikling»-programmet foreslås doblet innen 2020 i tråd med forpliktelsene under Addis Tax Initiative.

7. *Klima og miljø*: Utviklingslandene er de som taper mest på klimaendringene. Meldingen tar utgangspunkt i Paris-avtalen og at Norge må gjennomføre tiltak som reduserer klimagassutslippene i tråd med målet om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5- 2 grader. Norges mål om 40 prosent klimakutt innen 2030 opprettholdes, men meldingen foreslår en enda mer ambisiøs målsetning om at Norge skal bli karbonnøytralt innen 2030. Innen klimabistanden foreslås følgende satsinger:

- Fortsatt skogsatsing, men innretning på skogsatsingen REDD+ oppdateres på grunnlag av en systematisk resultatgjennomgang.
- Ta initiativ til etablering av ledende globale programmer for verdenshavene, kystområdene og for våtmarker.
- Støtte opp under Det grønne klimafondet (GCF) som det internasjonale samfunnets hovedkanal for klimafinansiering.

8. *Militære operasjoner i fattige land*: Meldingen understreker viktigheten av internasjonal oppslutning om FNs fredsbevarende operasjoner. Det foreslås at Norge i større grad enn i dag bør åpne for å delta i disse, særlig i fattige land. Meldingen understreker også viktigheten av kvinners og ungdoms medvirkning i fredsbyggingsarbeid. Norges bidrag til internasjonale militære operasjoner må ha forankring i folkeretten, fortrinnsvis gjennom mandat fra FNs sikkerhetsråd.

9. *Våpeneksport*: Norge har som fredsnasjon og som en av verdens største våpeneksportører et etisk ansvar for hvor våpnene ender opp. Meldingen inneholder tre sentrale forslag:

- Eksport av militært materiell, samt tilslag og avslagsgrunnlag, må offentliggjøres
- EU-kriteriet for menneskerettighetssituasjonen i mottakerland må tolkes strengere enn i dag og sikre at Norge ikke eksporterer militært utstyr som kan bli brukt til indre undertrykking eller brudd på menneskerettighetene av regimer som er ansvarlige for utstrakte menneskerettighetsbrudd.
- Intensivert arbeid for en felles NATO-norm for re-eksport av våpen, innføring av sluttbrukerklæring for all eksport av norsk militærmateriell og skjerpning av etterkontrollmekanismene, også til NATO-land, for å styrke kontrollen for å forhindre at våpen havner på avveie.

10. *Tiltak for bedre samstemthet i Norge*: Så langt har regjeringens tiltak for å øke graden av samstemthet vært lite koordinert og virkningsfull. Den årlige samstemthetsrapporten bærer mer preg av selvskryt over egne prioriteringer enn en helhetlig statusrapportering. Meldingen inneholder følgende forslag til tiltak:

- De årlige samstemthetsrapportene fra regjeringen til Stortinget bør også inneholde uavhengige eksterne vurderinger.
- Det bør etableres en egen organisatorisk enhet ved Statsministerens kontor med ansvar for å koordinere de ulike departementenes samstemthetsarbeid.

- Utredningsinstruksen bør endres slik at alle forslag fra regjeringen til Stortinget med betydelige virkninger for utviklingsland må inneholde en vurdering av disse konsekvensene.
- Det bør etableres et regjeringsoppnevnt råd bestående av representanter for blant annet næringslivet, forskning og det sivile samfunn for å sikre en bred debatt rundt samstemt utvikling, slik som foreslått av samstemthetsutvalget.

### Bistandspolitiske prioriteringer - Reform for resultater i norsk bistand

Norsk bistand er blitt mindre fattigdomsorientert. Dette er effekten av prioriteringen av mellominntektsland, spredningen av bistand på en rekke land og aktører og manglende forutsigbarhet i bevilgningene. Dette går også utover kvaliteten i bistanden. Meldingen foreslår:

1. «Innramming» av bistanden på en måte som sikrer fattigdomsrettingen:
  - Flerårig forpliktelse på minst 1 prosent av BNI til offentlig bistand (ODA).
  - Flyktningeutgifter og bidrag til regnskogssatsing holdes utenom, samtidig som en arbeider for å hindre nye forsøk på utvanning og «uthuling» av bistanden.
  - Ny inndeling av bistandsrammen som sikrer at hoveddelen av bistanden er fattigdomsrettet og bundet opp i tverrpolitiske flerårige politiske avtaler i Stortinget som vil holde uansett regjering (se pkt 2).
2. Etablering av en ny bistandsnøkkel for fattigdomsretting: Det foreslås at bistandsbudsjettet deles inn i tre:
  - (i) En langsiktig del (om lag 70%) som er bundet opp i en tverrpolitisk avtale som omfatter langsiktige tematiske innsatser for i alle fall utdanning og helse (se pkt. 4 under), bistand til et antall prioriterte partnerland, utviklingsbankenes flerårige finansieringsforpliktelser, kjernebidragene til prioriterte FN-organisasjoner og deres programmer, bevilgningene til Norfund (som ansees som kapitalpåfyllinger), og bevilgningene til det sivile samfunn som har langsiktige rammeavtaler med Norad. Regionbevilgninger, der andre tematiske satsinger inngår, og multilaterale bistandsprogrammer for øvrige prioriteringer vil også høre med her, selv om disse vil være basert på årlige budsjettbevilgninger og ikke være gjenstand for tilsvarende avtaler. Det samme gjelder kunnskapsbanken, som er en ny ordning som omfatter faglig rådgivning innen olje, fisk, energi, marin forvaltning osv.
  - (ii) En sårbarhetsdel (om lag 20 %) som omfatter bistand til prioriterte sårbare partnerland, fred og forsoning, samt en ny type overgangsbistand, som får betegnelsen: Selvhjelpsordningen. Denne vil inkludere langsiktig humanitær bistand som etter enighet om overgang til flerårige finansieringsordninger i land der kriser har vart i svært lang tid skal forvaltes annerledes.
  - (iii) En akutt del - som omfatter akutt humanitær bistand (om lag 10 %).
3. *Partnerland*: Regjeringens 12 fokusland innebærer i realiteten ingen konsentrasjon, siden denne prioriteringen så langt ikke er blitt knyttet til bistandsvolum. Meldingen legger opp til en geografisk konsentrasjon som har konsekvenser for bistandsvolumet. Det foreslås et antall partnerland (nytt begrep) i samme størrelsesorden som i Sverige, Danmark og Nederland, om lag 20 - 23 land. Disse bør velges etter et sett med kriterier som inkluderer fattigdomsnivåer og sårbarhet (prioritering av sårbare stater). Bistanden til land som er stabile blant disse vil regnes inn som del av hoveddelen med bindende flerårige bistandsbeløp. Når denne bistanden utgjør en stor del av bistandsnøkkelen ovenfor, innebærer dette en betydelig konsentrasjon. For sårbare stater legges det opp til større fleksibilitet.
4. *Bindende langsiktige tematiske satsinger* (inspirert av modellen med Langtidsplaner for forsvaret): Det legges opp til en særskilt satsing på sektorer som gir resultater for fattigdomsbekjempelse på den ene siden og bidrar til inntektsutvikling og bistandsuavhengighet på den andre. Det foreslås derfor at de tematiske flerårige satsingene skal gjelde utdanning og helse på den ene siden og næringsutvikling på den andre. Jordbruk og/eller fornybar energi vurderes inkludert i dette. Satsingene må også sees på i en tverrsektoriell sammenheng for å sikre oppfyllelse av FNs bærekraftsmål. Slike satsinger vil da omfatte bistand gjennom globale fond, multilaterale bevilgninger og bilateral bistand, samt til frivillige organisasjoner. Disse vil regnes inn i hoveddelen - den fattigdomsorienterte langsiktige bistanden.
5. *Andre tematiske innsatsområder*: Ved siden av utdanning og helse (inkludert vann og sanitær), foreslås det at følgende sektorer blir prioritert - jordbruk og matsikkerhet, klima og fornybar energi, jobbskaping, innovasjon og ny teknologi. Det vil kun bli anledning til å støtte maksimum 4 sektorer i hvert land. I tillegg vil det være tverrgående prioriteringer som vil gjelde for all norsk bistand, demokrati, godt styresett og menneskerettigheter, oppfyllelse av bærekraftsmålene og kvinner og likestilling. Dette innebærer at disse formålene bør tas hensyn til i utformingen av alle bistandsprogrammer og norsk støtte til disse.
6. *Sårbare stater*: KrF ser sårbarhet i et fattigdomsperspektiv. Fremfor å la hensynet til migrasjon og sikkerhetspolitiske interesser styre valget av hvilke sårbare stater Norge skal støtte, bør kriterier knyttet til fattigdom og norske forutsetninger være retningsgivende også for valget av partnerland blant de sårbare statene. Både for ordinære partnerland og sårbare stater er det å styrke statens kjernefunksjoner en nøkkel til stabilitet og tjenester til den fattige befolkningen. Dette er prioritert høyt i meldingen. Flere av partnerlandene vil være sårbare stater som kan støttes over mer fleksible budsjetter, gitt mangelen på stabilitet i flere av disse landene. KrF vil ta initiativ til en global dugnad for fødselsregistrering av alle barn og uregistrerte barn i sårbare stater. Dette er en menneskerettighetssak og grunnlaget for alle andre tjenester.



7. *Frivillige organisasjoner:* Et sterkt sivilsamfunn er ikke bare et middel til å oppnå positiv endring, men et mål i seg selv. Forutsigbarhet og forenkling er nøkkelordet for å sikre de frivillige aktørene gode arbeidsvilkår. Dette innebærer at organisasjonenes rammeavtaler inkluderes i bistandsnøkkelens langsiktige del, og at lengden på avtalene økes fra 4 til 5 år. Bistanden gjennom frivillige organisasjoner bør økes og skal ikke omfattes av konsentrasjonsprinsippet. Organisasjonene skal kunne få programstøtte under de tematiske satsingene, så vel som under regionbevilgningene, selvhjelpsordningen og den humanitære bistanden. Samtidig skal kapasiteten på forvaltningssiden i Norad økes.
8. *Kunnskapsbanken:* I dag gis faglig rådgivning innenfor Olje for utvikling, Fisk for utvikling, Skatt for utvikling, i tillegg til Riksrevisjonens faglige rådgivning og Statistisk Sentralbyrås faglige rådgivning. Dette er svært etterspurt og bør ikke begrenses til partnerland. For å styrke dette arbeidet (uten at de skal forvalte bistandsmidler) foreslås etablering av en faglig rådgivningstjeneste, Kunnskapsbanken. Her bør det vurderes å etablere også nye fagområder som Energi for utvikling og rådgivning innen forvaltning av hav og marine ressurser.
9. *Overgangsbistanden omdannes til selvhjelpsordningen:* Det humanitære toppmøtet i Istanbul vedtok en rekke tiltak, bl.a. (i) at land som har vært i kriser over lang tid bør over på mer langsiktige finansieringsordninger og at tilnærmingen endres, (ii) at 25 % av den humanitære hjelpen må kanaliseres gjennom lokale og nasjonale organisasjoner, og (iii) å investere mer i lokale og nasjonale organisasjoners motstandskraft og evne til å klare seg selv, responsevne og koordinering, blant annet gjennom flerårige bistandsprogrammer og partnerskap for kapasitetsbygging og forebygging. For å kunne realisere dette i tillegg til den opprinnelige intensjonen bak gap-bevilgningen foreslås kapitlet omgjort til en ny ordning, selvhjelpsordningen. Intensjonen med det nye kapitlet er at bistanden til de mer langvarige krisene finansieres over denne bevilgningen og at mer gjøres for å endre bistandstilnærmingen til å gi hjelp til selvhjelp.
10. *Reformer i humanitær bistand:* Det er forventet at de humanitære behovene vil øke både på kort og lang sikt, knyttet både til konfliktbildet (som er økende) og klimændringer (flere og mer omfattende naturkatastrofer og større sårbarhet). Mens de langvarige krisene tas over selvhjelpsordningen, bør de akutte krisene finansieres over den ordinære humanitære bevilgningen. Her kreves også reformer, blant annet styrket koordinering, bruk av ny teknologi (mobil etc.) og nye finansieringsformer, bl.a. ved bruk av kontantbetaling. Det siste kan benyttes for eksempel til anskaffelse av mat og nødvendige varer, fremfor utdeling fra hjelpeorganisasjonene. Dette gjøres enkelte steder nå, men er ikke systematisk benyttet, noe det i større grad bør bli.
11. *Reformer i bistandsforvaltningen:* Det haster med å konsolidere den resterende forvaltningskompetansen i norsk bistand å styrke forvaltningskapasiteten. Dagens løsning er ikke bærekraftig. KrF foreslår følgende endringer:
- All bistand under den langsiktige delen av bistandsbudsjettet og mesteparten av sårbarhetsdelen, inkludert Selvhjelpsordningen overføres til Norad. Bevilgningene til fred og forsoning og den akutte delen, umiddelbar humanitær bistand, blir liggende i UD, Det er en klar forutsetning at Norads direktør er integrert i UDs ledelse/direksjon og vil stå under direkte instruks av utviklingsministeren, slik at en integrert og helhetlig tilnærming, der politisk utvikling og bistandsprioriteringer sees i sammenheng, ivaretas. Norads kapasitet må økes tilsvarende.
  - Den mer akutte humanitære bistanden administreres i UD, men under utviklingsministeren.
  - Det bør være ambassade eller stedlig representasjon i alle partnerland med bilaterale programmer. Etablering av slike haster mest i sårbare stater.
  - Det må foretas en gjennomgang av kapasiteten på alle utenriksstasjoner som forvalter bistandsmidler i vesentlig omfang med tanke på en betydelig styrking (jfr. Afghanistan-kommisjonens rapport).

## KAPITTEL 2

# Bakgrunn

Det er behov endringer i norsk utviklingspolitikk for å sørge for at våre bidrag til fattigdomsbekjempelse fortsatt skal være treffsikre og gi gode resultater. Det er flere grunner til dette.

For det første er det lenge siden forrige fullstendige stortingsmelding om utviklingspolitikken som helhet, samtidig som det har skjedd betydelige endringer i norsk bistand. Gitt de store endringene vi ser i internasjonal utviklingspolitikk, både med nye aktører, nye utviklingstrekk og nye teknologiske muligheter er en ny melding nødvendig.

For det andre har en gått over fra «Tusenårsmålene» (Millenium Development Goals) til «Bærekraftsmålene» som innebærer en annen tilnærming til måloppnåelsen og som gir nye utfordringer og muligheter i utviklingspolitikken. Overgangen fra et bistandsmobiliserende fokus på FNs åtte «Tusenårs mål» til en bredere agenda for å nå de 17 målene vil reise nye spørsmål om bruken av bistanden som virkemiddel.

For det tredje er det viktig med et konkret fokus på fattigdomsbekjempelse. Dette innebærer at vi må ta noen viktige verdivalg i hvordan vi innretter bistanden. Mange land har tatt enorme steg og fått en stor andel mennesker ut av ekstrem fattigdom. For eksempel har Kina alene tatt 680 millioner mennesker ut av fattigdom, og antall fattige i Kina er nå under 10 prosent av befolkningen<sup>1</sup>. Tilsvarende trekk ser man i andre land som India og Brasil. Dette er land med relativt sterke statsinstitusjoner, der myndigheter har kapasitet til å nå ut til fattige deler av befolkningen. Kvaliteten på statsapparatet er svært viktig når det kommer til fattigdomsbekjempelse. En betydelig og økende andel av verdens fattigste mennesker bor i sårbare stater med manglende eller svake statsstrukturer. Dette gjør at vi må tenke nytt for å klare å nå målet om å utrydde ekstrem fattigdom.

De nye bærekraftsmålene har som mål å «leave no one behind». Målsetningen er at alle mennesker kommer seg ut av ekstrem fattigdom. Fattigdommen globalt sett er blitt mer enn halvert gjennom de 15 årene i tråd med «Tusenårsmålene», men å klare å få de siste 700 millionene ut av ekstrem fattigdom, vil kreve en ekstrainsats av oss alle. Disse menneskene er ofte vanskelige å nå. Dessuten er det svært store forskjeller internt i mange stater. Redd Barna har for eksempel påpekt hvordan for spedbarnsdødeligheten er tre ganger høyere blant de etniske minoritetene enn majoritetsbefolkningen i Vietnam<sup>2</sup>. Tilgangen til mennesker som blir systematisk marginalisert er vanskeligere. Det er stort behov for en sårbarhetsstrategi, med tiltak for de som er sitter fast i en fattigdomsspiral.

Ny teknologi gir nye muligheter for innovasjon og jobbskaping, samt nye måter å bistå fattige befolkningsgrupper på. Veien ut av fattigdom går gjennom utdanning og arbeid, og muligheten for å få en selvstendig inntekt til å forsørge sin familie. Samtidig har internett og telekommunikasjon i stor grad påvirket utviklingsarbeidet. For eksempel har mange utviklingsaktører begynt å bruke direkte pengeoverføringer til fattige i nødhjelpsarbeid, noe som har gitt mange fattige verdighet og mulighet til å ha kontroll over eget liv<sup>3</sup>.

Det er i utgangspunktet myndighetene i det enkelte land som har ansvaret for sine innbyggere, og derfor er skatteinntekter svært viktig for at en stat skal fungere. Et notat fra den amerikanske tenketanken *Center for Global Development* påpeker at nesten åtte av ti kunne blitt løftet ut av ekstrem fattigdom gjennom bedre og mer rettferdige skattesystemer<sup>4</sup>. Norge må aktivt støtte oppbygging av robuste skattesystemer i fattige land.

Et viktig formål med denne alternative meldingen fra Kristelig Folkeparti, er å fremme debatt om norsk utviklingspolitikk. I lys av de utfordringer vi nå står overfor – etter FNs tusenårs mål og ved starten av arbeidet for å realisere FNs nye bærekraftsmål – er det behov for en egen stortingsmelding som tar for seg helheten i utviklingspolitikken.

Videre er målet å peke på hvilke løsninger en utviklingspolitikk for fremtiden bør bygges på. Det er tverrpolitisk enighet om at kamp mot fattigdom skal ligge fast som en hovedmålsetting for norsk utviklingspolitikk. Hvor mye av bistandsmidlene som i dag målrettet brukes på det er mer uklart. I den mangfoldige virksomheten som mottar finansiering gjennom norske bistandsmidler, forfølges i realiteten et svært bredt spekter av mål. Det skaper utfordringer for den løpende forvaltning av bistanden, for planlegging og kvalitets-sikring av tiltak og for måling av resultater i ettertid. I denne meldingen angir vi en rekke grep for å styrke innsatsen i kampen mot fattigdom. Disse er nødvendige, skal vi lykkes med å nå bærekraftsmålene, ikke minst for den fattige delen av verdens befolkning.

## 2.1. Behovet for en helhetlig utviklingsmelding

Det er nå mer enn tre år siden Stortinget sist hadde en grundig diskusjon om utviklingspolitikken. Siste utviklingspolitiske redegjørelse kom i 2006. I 2008 kom Instefjord-utvalgets NOU 2008:4 «Samstemt for utvikling?». Den drøftet hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land. Oppfølgingen går seint. Det er ennå langt igjen i arbeidet for en mer samstemt politikk i arbeidet for utvikling i fattige land.

Etter årtusenskiftet har det blitt lagt fram tre stortingsmeldinger som har forsøkt å gi et samlet blikk på utviklingspolitikken. I 2004 la Regjeringen Bondevik fram den første

1 <http://www.economist.com/news/leaders/21578665-nearly-1-billion-people-have-been-taken-out-extreme-poverty-20-years-world-should-aim>

2 Save the Children: Every Last Child 2016

3 UK Overseas Development Institute (2015) Doing cash differently. How cash transfers can transform humanitarian aid

4 Sumner, 2016: Gasoline, Guns, and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty? Center for Global Development

meldingen om utviklingspolitikk på åtte år. Stortingsmelding nr. 35 (2004-2005) «Felles kamp mot fattigdom» hadde FNs tusenårs mål som utgangspunkt. For å nå målene måtte rike land øke bistanden og sørge for helhet i politikken. De fattige landene måtte foreta krevende prioriteringer av utviklingsmålene og gjennomføre tiltak for å bedre styresett og korrupsjonsbekjempelse.

I 2009 la Regjeringen Stoltenberg II fram St.meld. nr. 13 (2008-2009) «Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom». Den drøftet klima- endringer, voldelig konflikt og mangel på kapital, tre sentrale utfordringer i kampen mot fattigdom.

Etter statsrådskiftet kom Meld. St. 25 (2012-2013) «Dele for å skape – Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken». Meldingen tok et kritisk oppgjør med troen på at økonomisk vekst automatisk vil «sildre ned» til de fattige («trickle-down-teorien») og understreket at «verden trenger mer rettferdig fordeling av makt og penger».

Etter regjeringsskiftet i 2013 har det blitt lagt fram flere stortingsmeldinger om spesifikke innsatsområder, men ingen helhetlig melding om utviklingspolitikken. Samtidig har det skjedd betydelige endringer både når det gjelder land, sektorer, bistandsavtaler og budsjettprioriteringer uten at dette er forankret i en overordnet stortingsmelding. Parallelt er det blitt mer usikkerhet i budsjettallokeringene. Stortingets mulighet for innsikt, påvirkning og kontroll av ressursfordelingen er over tid svekket.

Den langsiktige bistanden – især til Afrika sør for Sahara – er over tid redusert. Regjeringen har samtidig varslet en dreining av fokuset mot «beltet av sårbare stater fra Nord-Afrika og Sahel via Midtøsten til Afghanistan». Dette begrunnes i truslene mot europeisk og norsk sikkerhet og migrasjonshensyn<sup>5</sup>. Det er likevel ikke klart hvilke praktiske implikasjoner en slik prioritering vil få.

Sivilsamfunnets rolle er utfordret. I budsjettet for 2016 ble det for eksempel foreslått å kutte kapittel 160: Sivilt samfunn, med to tredjedeler – uten noen prinsipiell begrunnelse. Dette ble korrigert i Stortinget gjennom budsjettavtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre. Det ble i 2016-budsjettet også foreslått en kraftig forskyvning av midler til flykningstiltak i Norge – i stor grad på bekostning av langsiktig bistand i fattige samarbeidsland. Dette ble i mindre grad korrigert, selv om en betydelig økning av bistandsrammen i budsjettforliket dempet en del av utslaget.

Tall fra Norad viser at det i 2015 ble brukt flere bistandspenger til flykningstiltak i Norge (3,7 milliarder kroner) enn det Norge brukte i nødhjelp (3,2 milliarder kroner). Totalt brukte Norge 10,8 prosent av bistandsmidlene til tiltak i Norge<sup>6</sup>. Selv om den økte bruken av bistandspenger i Norge skyldes økt antall personer som søkte asyl, var det en uheldig utvikling der penger ble tatt fra andre poster på bistandsbudsjettet. De fattigste menneskene i verden fikk mindre fordi flere mennesker kom til Norge.

Andre endringer er gjennomført etter en klarere politisk forankring. Det gjelder blant annet en ny prioritering av utdanning som satsingsområde i bistanden. Den ble fulgt opp med en egen stortingsmelding i juni 2014 for dette innsatsområdet – Meld. St. Meld. St. 25 (2013-2014) «Utdanning for utvikling».

I Utenriksdepartementets budsjetter ble det under Stoltenberg II-regjeringen gjennomført budsjett-tekniske endringer som gjorde at Stortinget fikk mindre innflytelse på hvor mye bistand som skulle bevilges til de viktigste samarbeidslandene. For tiden forelegges Stortinget i de årlige budsjettene forslag til bilateral bistand til fire kapitler, regionbevilgninger til henholdsvis Afrika, Asia, Midtøsten og Nord-Afrika og Latin-Amerika. Budsjettproposisjonene gir ikke lenger rammetall, ikke engang indikative tall, for de viktigste samarbeidslandene, som nå kalles fokusland, med et unntak for kap. 151, post 72: Bistand til Afghanistan og Pakistan. Afghanistan er et av de 12 fokusland for norsk bistand, Pakistan er det ikke. Under de enkelte budsjettkapitler gis Stortinget relativt lite informasjon om hvilken bistand som vil bli gitt i kommende år, men mer omfattende rapportering om hva som faktisk ble overført to år tidligere. Stortingets innsikt, innflytelse og rolle i bistands- og utviklingspolitikken preges av dette.

## 2.2. Utviklingspolitikken formål - og andre interesser

Norsk utviklingspolitikkens hovedmål er fattigdomsbekjempelse og sosial og økonomisk utvikling i fattige land. Dette målet er ikke nødvendigvis i samsvar med de prioriteringer som gis for rike lands utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk, som i stor grad defineres ut fra de rike landenes nasjonale interesser. Å la egeninteresser bli styrende for utviklingspolitikken blir galt fordi hovedmålet for bruk av bistandsmidler skal være å bekjempe fattigdom i utviklingsland. Det er for øvrig dokumentert at hvis egeninteresser blir styrende for de ulike givernes prioriteringer i hvert land, blir koordineringen dårligere, det blir mindre effektiv bruk av bistandsmidlene og dårligere resultater.

Det er det siste året kommet politiske signaler fra regjeringspartiene om at store omlegginger skal presenteres i en stortingsmelding om utenriks- og sikkerhetspolitikken, hvor også utviklingspolitikken «skal sees gjennom et sikkerhetspolitisk prisme». Samtidig er det ikke varslet noen egen stortingsmelding om utviklingspolitikken. Dette vil ikke gi en hensiktsmessig eller tilstrekkelig ramme for utformingen av norsk utviklingspolitikk. Selv om det er riktig at utviklingspolitikk og utenrikspolitikk henger sammen skal ikke det første underordnes det andre.

Kristelig Folkeparti krever derfor en egen stortingsmelding om utviklingspolitikken – basert på de mål og forutsetninger som den skal gjelde for.

5 Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse 01.03.2016; <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2016/satser-ogsa-pa-tunisia/>

6 Norad: "Slik var norsk bistand i 2015", hentet fra <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2016/slik-var-norsk-bistand-i-2015/>



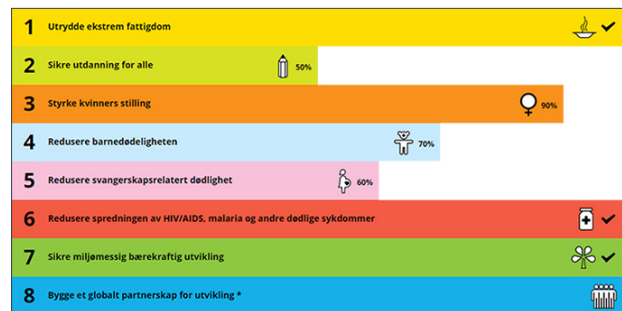
## KAPITTEL 3

# Utviklingstrekk og internasjonale trender

### Tusenårsmålene

Fra år 2000 til 2015 la FNs Tusenårssmål (Millenium Development Goals) avgjørende rammer for prioriteringene i bistandspolitikken spesielt. Det ble oppnådd betydelig framgang for flere av de 8 hovedmålene, særlig ved at antall ekstremt fattige i utviklingsland ble markant redusert og at flere barn enn noensinne nå går på skole<sup>7</sup>. Samtidig gjenstår det fortsatt svært mye, blant annet ved at gapet mellom rike og fattige land øker og at vi står overfor enorme klimautfordringer.

Figur 1: Måloppnåelse av FNs Tusenårssmål.



Kilde: FN-sambandet

«Tusenårsmålene er historiens mest vellykkede kampanje for bekjempelse av global fattigdom»

FNs generalsekretær: Ban Ki-moon

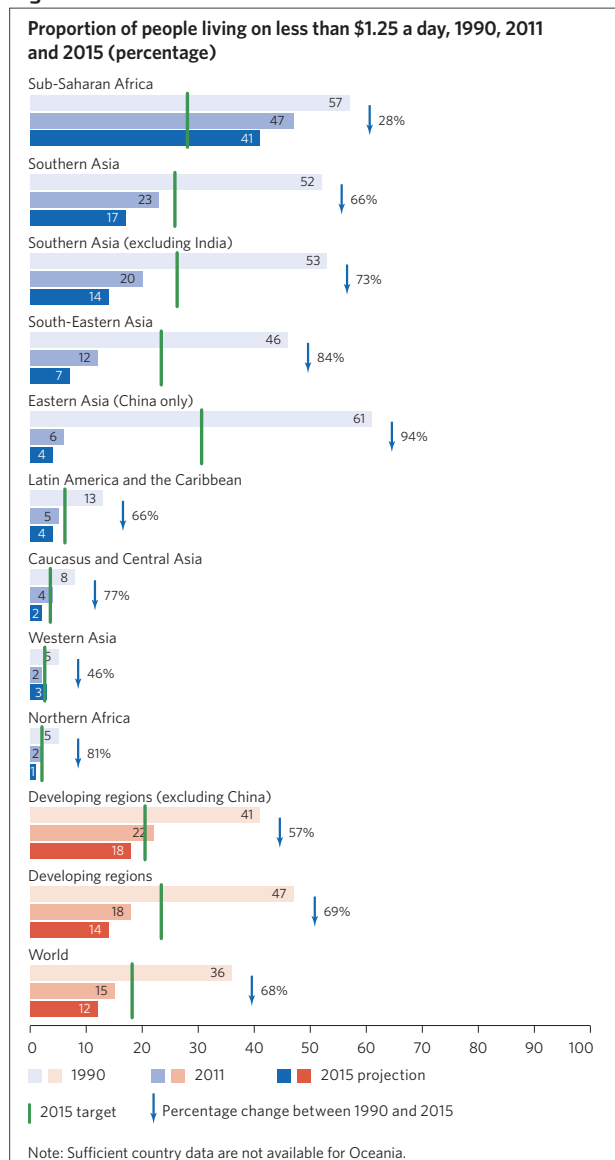
Tusenårsmålene har bidratt til at mer enn én milliard mennesker er kommet ut av fattigdom i løpet av perioden 2000-2015. Målet om å halvere antall mennesker som lever i ekstrem fattigdom (Mål 1) fra 1990 til 2015 har blitt oppnådd med god margin globalt sett. I 1990 levde omlag halvparten av (47 prosent) av mennesker i utviklingsland i ekstrem fattigdom, mens i 2015 hadde det tallet blitt redusert til 14 prosent. Samtidig er det fortsatt over 700 millioner som lever under den nye fattigdomsgrensen på 1,9 dollar om dagen. Disse menneskene er konsentrert i et færre antall land og regioner, og reduksjonen i antall mennesker som lever i ekstrem fattigdom er minst i Afrika sør for Sahara. Mens utviklingsland under ett reduserte antall personer som levde i ekstrem fattigdom med 69 prosent, var det kun en nedgang

<sup>7</sup> [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)



på 28 prosent i Afrika sør for Sahara (se figur 2). Afrika henger etter i kampen mot fattigdom, mye på grunn av dårlige institusjonelle forhold, og et økende antall ekstremt fattige kommer fra denne regionen. I 1990 bodde omlag halvparten av alle ekstremt fattige i Øst-Asia mens omtrent 15 prosent bodde i Afrika. I 2015 er disse tallene nesten nøyaktig snudd på hodet. Verdensbanken estimerer at halvparten av alle ekstremt fattige bor i Afrika, mens 12 prosent nå bor i Øst-Asia.<sup>8</sup>

Figur 2



Kilde UN (2015): *The Millenium Development Goals Report 2015*

Når det gjelder de andre målene er store steg blitt tatt, både når det gjelder å redusere barnedødeligheten, øke andelen av barn som går på skolen og redusere svangerskapsrelatert dødelighet. Men også her er det store regionale forskjeller. For eksempel, når det kommer til likestilling og jenters skolegang har den største framgangen skjedd i Sør-Asia. I denne

regionen var 74 jenter innrullert i skolesystem per 100 gutter i 1990. I 2015 var 103 jenter innrullert per 100 gutter. Global sett får nå ni av ti barn gå på skole. Selv om Afrika sør for Sahara fortsatt er det kontinentet med færrest barn innrullert på skolen har dette tallet økt markant, til 73 prosent i 2012 (fra 54 prosent i 1990). På tross av at tusenårsmålene har sikret livskvalitet for mange mennesker gjenstår det fortsatt mye arbeid for å sikre at flere kommer ut av reell fattigdom. Fallet på de som lever rett over den ekstreme fattigdomsgrensa har ikke vært like stor og det er mer enn 2 milliarder mennesker som lever på under 3,11 dollar om dagen ifølge de siste estimatene fra Verdensbanken.<sup>9</sup>

Mobiliseringen av bistand til oppfølging av FNs tusenårsmål i perioden 2000 - 2015 har gitt ny kunnskap om hvordan bistand virker. Innsatsen for de helse relaterte målene er ett eksempel. Effekten av helsebistand består ikke bare i å redde liv og bedre helsen til millioner av mennesker. Helsebistanden styrker også ryggraden for økonomisk og menneskelig utvikling. En redusert sykdomsbyrde gir direkte besparelser i et lands helseutgifter, forløser arbeidskraft, styrker enkeltfamiliers økonomi og bidrar til samfunnets stabilitet og produktivitet.

Vaksinealliansen GAVI har lagt stor vekt på å tallfeste effekten av sine tiltak. Siden oppstarten i 2000 har alliansen vaksinert omtrent 500 millioner barn under 15 år. De anslår at hvis verdenssamfunnet investerer én milliard dollar på bedre vaksinedekning, vil det redde om lag én million liv, men i tillegg gi en langt høyere avkastning ved en friskere befolkning. Alliansen estimerer denne verdien til å være 20 ganger større enn den faktiske kostnaden, som følge av at vaksineren gjør mennesker bedre rustet mot fremtidige sykdommer. Alliansen viser videre til beregninger som anslår at deres samlede program frem mot 2021 vil bidra til en økonomisk besparelse på nærmere 100 milliarder USD i fattige land. Forskning viser også at der barnedødeligheten går ned, vil det lede til lavere fødselstall og bidra til bedre mødre helse. Helseforbedringer har også stor innvirkning på utdanningsfeltet, da barn som er friske og har god helse er bedre i stand til læring.

### Bistandens rolle og FNs nye bærekraftsmål

I 2015 vedtok FN nye bærekraftsmål for perioden fram til 2030. Totalt 17 hovedmål og 169 delmål ble vedtatt i september 2015. Inkludert i målene er å utrydde ekstrem fattigdom og fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst. Det er noen forskjeller fra tusenårsmålene. Bærekraftsmålene er for det første langt flere. Og for det andre omfatter de i stor grad også mål for tiltak i høyinntektsland som er svært essensielt for å skape en bærekraftig framtid globalt. Det gjelder å redusere forskjeller internt og mellom land og bidra til bærekraftig produksjon og forbruk og redusere klimautslippene.

<sup>8</sup> Verdensbanken (2015) <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>

<sup>9</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>



Figur 3: FNs bærekraftsmål.



Kilde FN-sambandet

Andre mål krever samarbeidstiltak internasjonalt som nok kan gjelde globale fellesgoder eller internasjonale fellesinteresser som er viktig for et større antall land, uten at disse nødvendigvis er tiltak spesifikt for å fremme sosial og økonomisk utvikling i fattige land.

Regjeringen lanserte en handlingsplan i New York i juli 2016<sup>10</sup> for hvordan Norge skal jobbe for å implementere bærekraftsmålene. Handlingsplanen listet opp utdanning, global helse, partnerskap med privat sektor i sør og likestillingsarbeidet som noe av det Norge skal fokusere på. Det er bra at Norge var et av de første landene som var ute med en handlingsplan, men det hadde vært en fordel om handlingsplanen hadde blitt lagt fram for Stortinget som egen sak. Bærekraftsmålene skal påvirke våre egne prioriteringer og Norges globale innsats de neste 15 årene. Dette bør forankres i Stortinget. Bærekraftsmålene vil samtidig påvirke strategier for utviklingsarbeid i lang tid. Å definere bistandens rolle og prioriteringer i en slik, større kontekst blir viktig i tiden framover.

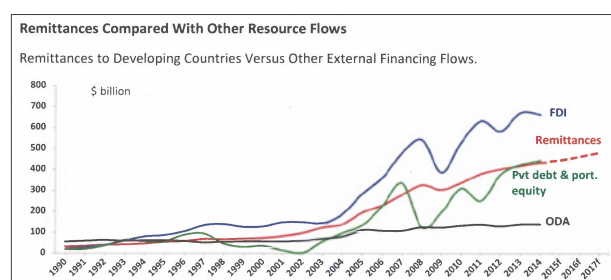
Bærekraftsmålene bygger videre på tusenårsmålene. Et eksempel på dette er mål 4 som skal 'Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning, og fremme muligheter for livslang læring for alle'. I «Tusenårsmålene» var fokuset å få flest mulig barn inn i skoleverket. Det neste steget som bærekraftsmålene tar opp er å sørge for at barn faktisk lærer noe på skolen. Ifølge Redd Barna har hele 130 millioner barn gått på skole i fire år uten å tilegne seg grunnleggende lese- og matematikk-ferdigheter<sup>11</sup>. I tillegg er det en global lærerkrise, som gjør det utfordrende å sikre god nok læring til alle barn.

### Bærekraftsmålene krever bred finansiering av utvikling

Bærekraftsmålene er historiens mest ambisiøse veikart for utvikling. Dersom rike land i økende grad begynner å bruke bistandsbudsjettene til å finansiere internasjonale oppfølgingstiltak de selv har størst interesse av, og ikke de som er viktigst for å løse fattigdomsutfordringene, kan det undergrave innsatsen i de fattigste landene. Norge bør derfor være en pådriver for at rike land forplikter seg til en langsiktig innsats på bistandsfeltet, for å sikre at bærekraftsmålene realiseres der behovene er størst.

Skal disse målene bli nådd i løpet av de neste 15 årene, er det nødvendig at store ressurser mobiliseres til utviklingsfinansiering, ikke bare gjennom offentlige bistandskanaler. Tiltak fra det private næringsliv er svært essensielt. Handel, investeringer og annen økonomisk næringsvirksomhet er svært sentralt for at mennesker i fattige land kan skaffe seg et levebrød. Det er god utviklingspolitikk å sikre gode rammevilkår for investeringer i fattige land. Det må være et regelbasert, forutsigbart, åpent og rettferdig handelssystem. I tillegg overfører migranter omtrent 400 millioner dollar til familiemedlemmer og andre i sine opprinnelsesland. Selv om motivasjonen for disse overføringene spriker er det ingen tvil om at det er mer enn de omlag 135 millioner dollar som blir overført i offisiell utviklingshjelp (ODA). Summen av migrantoverføringer (remittances) og private investeringer (FDI) er omtrent åtte ganger så stor som offisiell utviklingshjelp, viser tall fra Verdensbanken, se figur 4.

Figur 4



Kilde: Verdensbanken: Migration and Remittances Factbook 2016

Samtidig er det viktig å påpeke at størsteparten av private direkteinvesteringer og migrantoverføringer ikke nødvendigvis når de mest sårbare statene. For eksempel er Mexico og Kina de største mottakerne av migrantoverføringer. Derfor er bistand fortsatt svært viktig for å nå de aller fattigste som ofte bor i land hvor det er mindre internasjonale investeringer, og færre internasjonale emigranter, noe som er tilfelle for mange afrikanske land. For de utviklingslandene som har fått fart på sin økonomiske vekst og tiltrekker seg store private investeringer, betyr utviklingshjelp stadig mindre.

Det er nærmest en selvfølge at land som selv skaper eller tiltrekker seg store økonomiske ressurser blir mindre avhengig av bistand. Slik har det alltid vært. Et sentralt utviklingspolitisk poeng er at slike land viser politisk vilje til å fremme en inkluderende vekst, til å fordele verdiskapningen slik at også de ressursvake deler av befolkningen får del i framgangen. Dette er også en klar forpliktelse i bærekraftsmålene, der arbeidet for å redusere forskjeller står sentralt. I moderne utviklingspolitikk er det følgelig et sentralt poeng å bidra til mobilisering av egne ressurser til utvikling innad i utviklingsland, for eksempel gjennom mer effektive og rettferdige skattesystemer.

Et viktig aspekt er å redusere den enorme ressurstappingen av fattige land gjennom skatteunndragelser og kreative former for skatteomgåelse, blant annet i internasjonale selskaper. Norge har lang erfaring med dette og bør bidra aktivt på dette området.

Riktignok vil de fattigste landene heller ikke kunne finansiere utvikling alene gjennom å hindre skatteflykt. Nesten all skatteflykt i Afrika skjer fra en håndfull land, og det gjelder

<sup>10</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/sdg\\_rapport\\_full\\_en.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/sdg_rapport_full_en.pdf)

<sup>11</sup> Redd Barna (2016): 'Every Last Child' hentet fra <https://www.reddbarna.no/Media/dokumenter/EveryLastChild-report.pdf>

ikke de fattigste landene. Det er derfor behov for også andre virkemidler, slik som Skatt for Utvikling.

I juli 2016 kom siste utgave av OECDs årlige rapport om utviklingssamarbeid<sup>12</sup>. Den har som et sentralt budskap at investering i bærekraftig utvikling er en smart investering som også privat sektor bør prioritere sterkere. OECD-rapporten peker på fem veier til finansiering av FNs nye bærekraftsmål. Det første er utenlandske direkte investeringer. Dette er den klart største kilden til kapitalstrømmer, særlig om vi ser på den store gruppen av utviklingsland under ett, og ikke bare de fattigste landene. Det å ha kapitaltilgang i et fattig land er svært viktig for å skape arbeidsplasser og få en vei ut av fattigdommen.

Det andre er det som kalles blandingsfinansiering («blended finance»). Dette innebærer at offentlige midler brukes til for eksempel å redusere risiko i instrumenter for private investorer. Dette kan øke omfanget av utviklingsinvesteringer sterkt dersom de brukes riktig.

Det tredje er bedre datasamling på utviklingstiltak, både gjort av det offentlige og private aktører. OECD påpeker imidlertid at det gjenstår mye arbeid for å finne måter å måle hva den reelle «katalytiske» effekten er av offentlige tiltak på oppnåelsen av globale mål og takling av klimaendringene, noe som det trengs mer forskning på i fremtiden.

OECD peker for det fjerde på at hvis utvikling virkelig skal være bærekraftig og inkluderende, må den komme hele befolkningen til gode – særlig de aller fattigste, mest marginaliserte og sårbare. Bedrifter som genererer sosial og finansiell avkastning, kan bringe innovasjon og nye dimensjoner til utviklingsarbeidet.

For det femte understreker OECD at for at næringslivet skal lykkes uten at det gir skadevirkninger for lokalsamfunnet, må privat sektor holdes til de samme standarder for internasjonal transparens og for ansvarlighet som alle andre aktører.

### Internasjonale trender

Det er flere internasjonale trender som har betydning for fattige menneskers livssituasjon. «Nye» stormakter er store aktører når det gjelder internasjonale investeringer og er i ferd med å sette sitt preg på den globale utviklingsarenaen. De såkalte BRIK-landenes (Brasil, Russland, India og Kina) inntog i utviklingssamarbeid er et eksempel. I 2009 gikk Kina forbi USA som Afrikas største handelspartner – når både handel og investeringer regnes med. Verdien av handelen var nær 200 milliarder dollar<sup>13</sup>. Dette endrer strukturene og kan gjøre vestlig handel og bistand mindre viktig for mange afrikanske land. Også India og Brasil har økt sine bistandsprogrammer, selv om dette ikke er i samme omfang.

Den kinesiske tilnærmingen, kjent som 'no strings attached' utfordrer den tradisjonelle bistandsstrukturen. Et eksempel er hvordan fattige land i økende grad utsteder statsobligasjoner for å få finansiert prosjekter med kinesisk hjelp. Den statlige

kinesiske banken Eximbank står for mesteparten av lånene, og var i 2013 en like stor utlåner som Verdensbanken<sup>14</sup>. En utfordring er graden av åpenhet, og frykten for at mange afrikanske land igjen opparbeider seg en stor illegitim gjeld, særlig også fordi kredittratene til mange afrikanske land er fallende og mange land opplever en depresiering av sin valuta<sup>15</sup>.

Verdensbankens fattigdomsgrense fra 2015 er å leve for under 1,9 dollar om dagen. 700 millioner mennesker gjør det

*Kilde Verdensbanken*

Samtidig er det viktig å opprettholde fokuset på demokrati, godt styresett og likestilling i alt bistandsarbeid. Også finansiell åpenhet og nasjonalt eierskap, der utviklingsprosjekter eies av det landets egne myndigheter, bør fortsatt være viktige mål i utviklingsarbeidet.

Et annet aspekt ved dagens utviklingssituasjon er den såkalte migrasjonskrisen. I dag er omtrent en av syv personer migranter, enten internt i eget land eller internasjonalt. I 2014 ble det estimert at siden 1990 har tallet på internasjonale migranter i vesten økt med 65 prosent<sup>16</sup>, og det er liten grunn til å tro at dette tallet er noe lavere i dag. Folk forlater sitt hjem av mange forskjellige grunner, som arbeidsløshet og konflikter. Selv om det kan være vanskelig å bedømme hvorvidt flyttingen skjer frivillig eller ved tvang, har klimatiske forhold blitt en viktigere grunn for å flykte. Over 184 millioner mennesker ble i perioden 2008-2014 tvunget til å forlate sitt hjem grunnet naturkatastrofer og klimaendringer ifølge Flyktninghjelpen<sup>17</sup>. Dette tallet forventes å bli vesentlig større i tiden som kommer. I tillegg har flyktningstrømmen som følge av konflikter i Midtøsten og Nord-Afrika skapt betydelige utfordringer, først og fremst i nærområdene, men også i Europa.

### 700 millioner 'left behind' - viktigheten av bistand

På tross av store steg er det fortsatt en stor jobb som må gjøres for å få verdens fattigste ut av fattigdom. Retten til et liv i verdighet – til å få oppfylt de grunnleggende menneskerettighetene – gjelder alle. Alle har samme menneskeverd, men alle har ikke fått del i framgangen. Fortsatt lever over 700 millioner mennesker i «ekstrem fattigdom», slik dette

12 OECD (2016): Development Co-operation Report 2016 – The Sustainable Development Goals as Business Opportunities

13 Dews (2014)) 8 Facts about China's Investments in Africa. Brookings Institute. <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2014/05/20/8-facts-about-chinas-investments-in-africa/>

14 Rønning (2016) Lån fra Kina er livlinje for afrikanske land.

Bistandsaktuelt <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2016/kina-laner-gigantsummer-til-afrikanske-land/>

15 The Economist (2016): Ante upped. <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21695939-africa-discovers-downside-foreign-borrowing-ante-upped>

16 IOM (2014). Internationa [http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/documents/Global\\_Migration\\_Trends\\_PDF\\_FinalVH\\_with%20References.pdf](http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/documents/Global_Migration_Trends_PDF_FinalVH_with%20References.pdf)

17 Flyktninghjelpen (2015): Global Estimates 2015 – People displaced by disasters. <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>

defineres av Verdensbanken<sup>18</sup>. De er «left behind» - etterlatt i uverdige kår. De fortjener et særlig fokus i bruken av offentlig bistand. En del av dem lever i fattige lommer i nyindustrialiserte land, for eksempel i store økonomier som i India og Brasil. I slike land, med store ressurser, stor økonomisk ulikhet og mangelfull fordeling, er det et sterkt behov for politiske og økonomiske reformer som bidrar til en mer inkluderende vekst, mindre økonomisk ulikhet og mer rettferdig fordeling.

KrF mener at offentlig bistand - Official Development Assistance (ODA) - primært bør konsentreres om de fattigste landene. Det er grunn til å ha et spesielt fokus på de minst utviklede landene - «MUL-landene», og de fleste av dem er på det afrikanske kontinentet. Noen av dem trenger betydelig bistand og reformer for å skape rammevilkår som kan utløse en bærekraftig vekst. Andre land har relativt sett opplevd en betydelig vekst, men fra et så ekstremt lavt utgangspunkt at veien ut av fattigdom er lang. I tillegg har den økonomiske veksten mange afrikanske land har sett siste tiåret ikke i tilstrekkelig grad kommet befolkningen til gode. Selv om Latin-Amerika ofte er kjent for å ha høy ulikhet, viser estimater fra Verdensbanken i 2014 at de fire mest ulike landene i verden er afrikanske<sup>19</sup>. Dette gjelder blant annet Sør-Afrika og oljeproduiserende land. Samtidig har Afrika hatt en stabilt høy BNP vekst på 5 % siden 2001, viser tall fra FNs økonomiske kommisjon for Afrika<sup>20</sup>. Derfor bør Norge - i samarbeid med naturlige partnere - følge opp og forsterke framgangen med et fokus på at veksten skal nå ut til bredere lag av befolkningen.

### Resultater av bistanden

Hvorvidt bistand fungerer er gjenstand for debatt i mange land, både blant politikere og akademikere. Norge har i lang tid ligget helt i toppen når det gjelder størrelsen på bistandsbudsjettet, og er et av få land som ligger over FNs mål om at land skal gi 0,7 % av BNI. I tillegg til å være en stor bidragsyter både bilateralt og multilateralt, er det funn som tyder på at 'skandinavisk bistand' virker best. I en artikkel fra IMF i 2009<sup>21</sup> fant forskere at bistand fra land som tradisjonelt har hatt en tett kobling mellom bistand og egeninteresse, som USA og Frankrike, er mindre effektive enn skandinavisk bistand som i en større grad har vært drevet på mottakerlandets premisser. En økning i bistand fra de skandinaviske landene på 1 prosentpoeng av mottakerlandets BNP i perioden 1960-1990 ga en økning i BNP-vekst per person på 1,2 prosentpoeng. Dette er et signifikant funn og mye høyere enn når man ser utviklingshjelp fra ti vest-europeiske land under ett, der tilsvarende økning i utviklingshjelp kun førte til en BNP vekst per person på 0,14 prosentpoeng i mottakerlandet. Dette viser viktigheten av å unngå at egeninteressen til rike land skal være styrende for utviklingspolitikken.

Forskere ved den amerikanske tenketanken 'Center for Global Development' bekreftet i en meta-studie i 2011 at bistand har en positiv effekt på veksten ved at det øker mulighetene

for private investeringer i landet<sup>22</sup>. Dette viser at bistand alene ikke kan skape varig utvikling; det er i tillegg behov for privat næringsliv som kan bidra med investeringer og sårt tiltrengt kapital.

Nær sagt alle studier som er gjort på bistandeffekter viser at bistand har positiv effekt på fattigdomsindikatorer velferd (helse, utdanning osv) og de fleste andre politiske formål som givene har tatt sikte på å støtte. Med noen unntak: For det første gir like studier ulike svar på om bistand bidrar til økonomisk vekst. Dette må sees i lys av at økonomisk vekst ikke er et hovedmål for størsteparten av bistanden. De studier som ser på den delen av bistand som tar sikte på vekst (ca 25 prosent av all OECD-bistand siden 1990) konkluderer imidlertid entydig positivt. Måltrettet bistand ser med andre ord til å virke. For det andre er det usikkerhet om bistandens effekt på politisk og institusjonell utvikling, inkludert demokratisering. Her peker studier i ulike retninger. Også her synes det som om bistand som er målrettet politisk eller institusjonell endring virker mens den samlede effekten av all bistand er usikker.

Erfaringene fra mange års innsats for å realisere «Tusenårs-målene» viser at flere av de norske samarbeidslandene i Afrika sør for Sahara har oppnådd meget gode resultater i kampen mot fattigdom. Effekten av bistandsinnsatsen vil alltid variere og på noen sektorer er det lettere å vise til resultater enn andre. Men generelt sett er det slik at effekten blir større når landets myndigheter og donorer jobber i fellesskap mot samme mål. Dette fordrer også nødvendig stabilitet i landet og at myndighetene faktisk representerer folket. Derfor må all norsk bistandsinnsats fremme godt styresett, demokrati og folkelig deltakelse. Samtidig kan være ekstra krevende å oppnå gode bistandsresultater i de mest sårbare og ustabile landene, der behovet for bistand ofte er størst. Dette er utfordrende. KrF ønsker at fattigdomsbekjempelse i de aller fattigste og mest sårbare landene skal ha prioritet. Samtidig trengs en større og bedre verktøykasse for hvilke virkemidler som gir best resultater i de sårbare statene. Bistandsfokusert vårt må være på å nå de 700 millionene som lever i ekstrem fattigdom.

### Sårbar stat og humanitære kriser

Mange av de fattigste landene hører dessuten hjemme i gruppen av «sårbar stat». I praksis er mange av dem berørt av konflikt, hvor rammebetingelsene for å få til en bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse er svært krevende. Bistand til slike områder kan lett få et kortsiktig preg. Forsømmes det langsiktige og forebyggende, kan det gå kort tid før området på ny er i krise. Samtidig kan ikke stat-til-stat-bistand løse store samfunnsmessige utfordringer alene. Det er svært viktig at en støtter opp om politiske prosesser som kan bidra til fred og stabilitet over tid. Det er i bistanden til sårbare stater at det internasjonale giversamfunnet har størst problemer med å lykkes med tiltak for statsbygging og fredsbygging. Her trengs det nye tiltak.

Det er viktig at kortsiktig nødhjelp ikke fortrenger det langsiktige bistandsarbeidet. Humanitær bistand i konfliktområder eller hjelp ved naturkatastrofer administreres ofte i et kortsiktig perspektiv. I en krisesituasjon kan flere forhold bidra til at det

18 <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/746163-what-is-the-1-90-poverty-line-and-based-on-this>

19 <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GI-NI?end=2013&start=2013&view=bar>

20 [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MDG%20Report%202015\\_ENG.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MDG%20Report%202015_ENG.pdf)

21 Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation. IMF 2009

22 Clemens m.fl. Counting chicken when they hatch: Timing and the effects of aid on growth. Economic Journal (2011).

kortsiktige fokuset blir for framtreddende. Ett av disse er medias tendens til å konsentrere seg om det dramatiske, om kriser og hendelser som har åpenbar nyhetsinteresse. Det kan bidra til at den politiske oppmerksomhet flytter med medias søkelys.

Flere av dagens største humanitære kriser vil vedvare i mange år. Det er derfor grunn til bevisste politiske føringer for å sikre et mer langsiktig perspektiv på innsatsen. Utviklingspolitikken må ha et langsiktig, samfunnsbyggende perspektiv. Den må bidra til å redusere framtidig sårbarhet, forebygge at det oppstår nye krisesituasjoner og legge grunnlaget for en bærekraftig utvikling som gir befolkningen større sikkerhet og bedre livskvalitet. På lang sikt gir dette også best resultater. Det er som regel mye mer kostnadseffektivt å forebygge en krise enn å forsøke å reparere skader etter at de har inntruffet.

Kortsiktig nødhjelp administreres i mange donorland til dels av andre beslutningsorganer og med mindre systematikk enn den langsiktige utviklingsinnsatsen. Dersom bistand ikke forvaltes på grunnlag av tilstrekkelig kompetanse om de langsiktige virkninger, kan den varige effekten bli redusert. I en internasjonal situasjon med flere kriser på høyeste nivå i henhold til FNs klassifisering, må Norge stille opp som en sterk humanitær aktør som samtidig bevare det langsiktige perspektivet. Dette kan blant annet gjøres ved å videreføre innsatsen etter akuttfasen slik at de kriserammede samfunn blir mindre sårbare og har bedre kriseberedskap før internasjonal innsats fases ut. I lys av disse utfordringene, bør det utarbeides en ny sårbarhetsstrategi i norsk utviklingspolitikk.

## KAPITTEL 4

# Utviklingspolitikk er mer enn bistand: Behov for en samstemthetsreform

Utviklingspolitikk er mer enn bare bistand. Utviklingspolitikk handler om at Norge har en samstemt politikk for utvikling på tvers av ulike samfunnssektorer. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) definerer samstemthet for utvikling som:

«Policy Coherence for Development means working to ensure that the objectives and results of a government's development policies are not undermined by other policies of that same government which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives where feasible.»

Samstemthet innebærer altså at Norges totale politikk så langt det er mulig tilpasses slik at den ikke begrenser utviklingslandenes utviklingsmuligheter. Kort og godt handler samstemthet om å unngå at Norge gir med den ene hånden og tar med den andre.

KrF ønsker at alle sider ved norsk politikk som kan ha påvirkning på utviklingslandene trekker i samme retning, og vil trekke frem handel, investeringer, skatt og kapital, sikkerhet, migrasjon og klimapolitikk som særskilte politikkområder hvor vår samstemthet ofte utfordres.

Samstemthet er en eksplisitt del av FNs bærekraftsmål, der delmål 17.14 er å «Oppnå en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling»<sup>23</sup>. Dette delmålet forplikter. Samtidig har Kirkens Nødhjelp foretatt 3 uavhengige evalueringer av hvor samstemt den norske politikken er, i 2011, 2014 og i august 2016<sup>24</sup>. Disse dokumenterer en utvikling som går i feil retning. For eksempel har Regjeringen Solberg vært mindre aktiv på den internasjonale gjeldspolitikken enn sine to forgjengere. Dessuten kritiserer Kirkens Nødhjelp regjeringen for ikke å være samstemt når regjeringen tillater Statens Pensjonsfond å investere i statsobligasjoner i land som Burma og Iran, uten at dette har vært behandlet i Stortinget.

Den anerkjente amerikanske tenketanken Center for Global Development presenterer hvert år sin Commitment to Development Index (CDI)<sup>25</sup> hvor 27 rike land rangeres etter hvor samstemt deres politikk er for utvikling, basert på indikato-

rene bistand, investeringer, åpenhet og tilgjengeliggjøring av teknologi, klima og miljø, handel, sikkerhet og migrasjon. I den siste CDI fra 2015 kom Norge på en 3. plass totalt sett. Norge er rangert høyt innen indikatorene for bistand, investeringer, sikkerhet og migrasjon, mellomhøyt for tilgjengeliggjøring av teknologi og lavt innen indikatorene klima og miljø og handel. KrF mener at Norge bør sette som målsetning å komme øverst på CDI-rangeringen.

I dette kapittelet av meldingen behandles fem politikkområder hvor det er nødvendig at Norge gjør grep for at vi få en mer samstemt politikk for utvikling. Dette er handel, investeringer, skatt og kapital, klima og miljø og sikkerhet. KrF mener det er behov for en samstemthetsreform som inkluderer disse sektorene.

KrF har også konkrete forslag til grep som bør gjøres i forvaltningen for å legge grunnlaget for en mer samstemt politikk:

- Regjeringen må jevnlig rapportere til Stortinget om konsekvenser av norsk politikk for utviklingslandene og ivaretagelse av menneskerettighetene. Rapportene skal også inneholde *uavhengige eksterne vurderinger*.
- De ulike departementenes arbeid som påvirker utviklingslandene må koordineres ved en egen organisatorisk enhet ved Statsministerens kontor.
- Regjeringen må endre utredningsinstruksen slik at alle forslag fra regjeringen til Stortinget med betydelige virkninger for utviklingsland må inneholde en vurdering av disse konsekvensene.
- Et regjeringsoppnevnt råd bestående av representanter for blant annet næringslivet, forskning og det sivile samfunn bør etableres for å sikre en bred debatt rundt samstemt utvikling, slik som foreslått av samstemthetsutvalget

## 4.1. Handel

Å delta i handel med andre land og markeder gir mulighet for økonomisk diversifisering, industrialisering og utvikling. Å legge til rette for at fattige land i større grad kan delta i internasjonal handel er noe av det viktigste vi kan gjøre for å bekjempe fattigdom. Mens verdenshandelen som helhet har blitt mindre spesialisert og rike land har fått en mer diversifisert næringsstruktur er eksporten fra fattige til rike land fortsatt fokusert på en liten gruppe varer.

Mange av de aller fattigste landene deltar nesten ikke i verdenshandelen, og blant de som gjør det består eksporten i stor grad av varer som i hovedsak omsettes som råvarer på verdensmarkedet. At bearbeidelsen skjer i større grad i mellominntektsland kan på sikt svekke muligheten for å utvikle nye komparative fortrinn. Den svake deltakelsen i handel er et alvorlig hinder for utvikling og holder mange fattige land tilbake i fattigdom. Rike lands nasjonale politikk og internasjonale handelsregimer er med på å opprettholde dette mønsteret. For å motvirke dette må Norge gi handelspreferanser til de fattigste landene, forhandle om nye regler i internasjonal handel (WTO-regelverket) og dessuten bruke bistand og investeringer for å øke handelen.

<sup>23</sup> <https://www.norad.no/om-bistand/barekraftsmalene/barekraftsmalene-hovedmal-og-delmal/>

<sup>24</sup> KN «Fortsatt Ustemt» <https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/c1403acd5da84d39a120090004899173/samstemt-2016-final-web.pdf>

<sup>25</sup> <http://www.cgdev.org/cdi-2015>



### 4.1.1. Preferanser til de fattigste

Handelshindre som toll, kvoter, subsidier og krav til høye standarder i rike gjør det vanskelig for mange fattige land å få innpass for sine varer i rike lands markeder. Mange fattige land har store eksportpotensialer for landbruksprodukter, men småskala produksjon, lite utviklede varekjeder og svak industriell kapasitet utgjør barrierer for eksport. I tillegg har mange aktuelle importmarkeder høye standarder og nasjonale importbestemmelser som gjør det vanskelig for de fattigste landene å konkurrere med de ledende eksportørene på verdensmarkedet. For å bidra til økt handel og økonomisk utvikling må rike land, deriblant Norge, bedre utnytte muligheter til å gi handelspreferanser til de fattigste landene. Etter hvert som de generelle tollsatsene bygges ned, reduseres mulighetsrommet for å gi slike preferanser, og regulatoriske og industrielle barrierer blir viktigere.

Verdien av importen av landbruksvarer til Norge utgjorde 15,4 milliarder kroner i 2015, men nesten en tredel kom fra ett land: Brasil. Importen fra de aller fattigste MUL-landene utgjorde kun 1,4 prosent av den totale importen av landbruksvarer i 2015<sup>26</sup>.

KrF mener Norge fortsatt må gå foran og gi de fattigste landene tollfordeler for sine varer på det norske markedet og samtidig opprettholde et sterkt tollvern overfor andre rike land.

Mange av preferansene (GSP) som de fattigste landene har når det gjelder toll, som «Toll- og kvotefri adgang for MUL», er viktige, og en må forvente at det tar lang tid å utvikle eksportkapasitet i disse landene. Fattige utviklingsland som har en noe bedre økonomisk status enn MUL-klassen, bør også tilgodeses med sterke handelspreferanser, f.eks. gjennom tollfrihet innenfor kvoter. KrF har i flere omganger støttet en utvidelse av lettelsene for de fattigste landenes import til Norge, både for tekstiler og landbruksvarer.

Når det gjelder landbruksprodukter, har importen blant annet blitt begrenset av produsentenes evne til å innfri de høye krav til matvaresikkerhet og sikkerhet for regelmessighet i leveransene. Dersom vi åpner for at de mer velstående, store eksportørland i Latin-Amerika og Asia får samme preferanser som de fattigste landene, vil import fra de fattigste landene fort bli utkonkurrert av mer høyeffektive storprodusenter. En videre utvikling av importmulighetene fra fattige utviklingsland må derfor avveie flere hensyn.

### 4.1.2. WTO

Verdens handelsorganisasjon, WTO, er den beste arenaen for å sikre rettfærdige handelsvilkår for alle land. KrF vil arbeide for globale handelsregler i WTO som gir de fattigste landene tilgang til rike lands markeder, samtidig som de gir bedre mulighet til å beskytte egne markeder dersom de har behov for det. KrF vil også arbeide for et WTO-regelverk som ikke hindrer viktige klimatiltak som er avhengig av subsidier og innkjøpsregler.

Det er en stor utfordring både for små land som Norge og for de aller fattigste landene at forhandlingene i WTO har gått trått. Med unntak av en midlertidig avtale om matsikkerhet på Bali-møtet i 2013 har WTO-rammeverket stått stille siden 2001. De mektigste landene satser nå mer på såkalt plurilaterale og bilaterale avtaler utenom WTO-systemet. KrF mener Norge må prioritere WTO. Norske myndigheters svar på at våre viktigste handelspartnere har økt tempoet i bilaterale forhandlinger har imidlertid vært at Norge og EFTA selv må bli mer aktive. Norge har fulgt de fleste plurilaterale initiativ i WTO-sammenheng og vært aktiv i bilaterale forhandlinger. KrF mener at prioriteringen av WTO må få praktiske følger. Norge bør ta initiativ til å samordne de små medlemslandene i en gruppe som arbeider for sterkere koordinering av handelsregimet og mer demokratiske prosedyrer, og ikke prioritere bilaterale forhandlinger.

Norge vil sannsynligvis likevel ha nytte av å inngå noen bilaterale handelsforhandlinger gjennom EFTA. Det er imidlertid behov for bedre koordinering.

For å sikre en mer helhetlig styring på handelsfeltet, mener KrF at koordineringen av bilaterale og multilaterale avtaler må skje i ett departement, med én politisk ledelse. Det er naturlig at dette gjøres av Utenriksdepartementet. Det vil gjøre det lettere å veie nytten av bilaterale forhandlinger mot kostnaden - at det kan undergrave WTO-forhandlingene, og også enklere å sørge for at Norges politikk er samstemt, som er et bærekraftsmål i seg selv.

### 4.1.3. Bistand og investeringer som drivere for handel

Et sterkt næringsliv er avhengig av juridiske rammebetingelser, fysisk infrastruktur og kompetanse hos produsenter og forbrukere. I tillegg er tilgang på finansielle tjenester essensielt. Alle disse faktorene er minst like avgjørende for næringslivet som prøver å etablere seg i utviklingsland og fremvoksende markeder, som de er for næringslivet i etablerte markeder i industrialiserte land.

#### Juridiske rammebetingelser

Tilgang til verdensmarkedet forutsetter at man kan levere produkter og tjenester som holder definerte standarder. Standardene skal sikre kvalitet, kompatibilitet mellom produkter og motvirke skader på miljø og helse. SPS-avtalen under WTO bestemmer hvilke krav en skal stille til matsikkerhet og dyre- og plantehelse for å sikre trygg mat, samtidig som en ikke ender i en situasjon hvor ulike standarder umuliggjør handel på tvers av landegrensene.

Å oppfylle slike standarder krever imidlertid store ressurser til kompetanse og dokumentasjon. Kenyanske roser og grønnsaker har nå blitt en eksportsuksess til Europa, men for å komme dit har både bransjeorganisasjoner og myndigheter drevet omfattende opplæring av småbønder for å møte standarder. Det er et stort behov for bistand til opplæringsinstitusjoner i utviklingsland, slik at kompetansen øker hos både enkeltaktører, bransjeorganisasjoner og myndigheter. Det er også viktig å stille opp med bistand til implementering og tilpasning av avtaler til landenes ulike utviklingsnivåer.

<sup>26</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/c60a-6e2cb85748559d230ee50a9e5573/no/pdfs/prp201520160133000ddd.pdf> s 46

I det enkelte utviklingsland er det juridiske systemet ofte ikke harmonisert med industrialiserte lands standarder når det eksempelvis gjelder eiendomsrett, opphavsrettigheter, ekspropriasjon, korrupsjon og skatt. Samtidig er myndighetsapparatet ikke satt opp med tanke på å samarbeide effektivt med private aktører. Dette er forhold som fører til at både investorer fra utviklingsland og industrialiserte nasjoner ofte velger å etablere virksomhet i tradisjonelle markeder. Det er derfor viktig å bistå gjennom bilaterale og multilaterale kanaler slik at utviklingslandene får på plass en juridisk sektor som støtter opp under handel på hjemmemarkedet og internasjonalt. Dette er en strategi som vil gjøre det mindre risikabelt for privat kapital å satse i utviklingsland.

Bilaterale investeringsavtaler (BITs) har som formål å redusere risiko og legge til rette for flere investeringer. Likevel har en del slike avtaler vært preget av uklare definisjoner og dermed gitt omfattende adgang til at selskap kan saksøke stater for legitime vedtak. I tillegg har noen avtaler gått ut over å være beskyttelsesavtaler til å bli handelsavtaler som setter grenser for kompetanseoverføring og sysselsetting. KrF mener det er nødvendig med globale regler også for investeringsbeskyttelse, og mener en internasjonal BITs-domstolsløsning etter modell fra CETA er et godt alternativ..

Det er i tillegg behov for risikovillig kapital til å investere i nye eksportrettede næringer og å øke kvaliteten og kapasiteten i eksisterende næringer i de fattigste landene. KrF vil fortsette å styrke Norfunds kapasitet til å stille opp med slik kapital, legge til rette for ordninger som gjør det enklere for norsk privat kapital å investere i fattige land, og arbeide for at SPU kan gå inn i ulistede markeder (se egne kapitler om Norfund og om SPU).

### Finansiell infrastruktur

Investeringer, produksjon og handel er avhengig av pålitelige og effektive systemer for finansielle transaksjoner. Utviklingsland har ofte varierende kvalitet i banksektoren, noe som gjør transaksjoner mellom parter i stor og liten skala både tungvinte og tidkrevende. I tillegg er det ofte svært dårlige vilkår for forsikringssektoren i utviklingsland, og tilgjengeligheten og prisen på forsikring av produksjonsutstyr, transport og varer er ofte et hinder for økt handel internt og internasjonalt. Ineffektive oppgjørsmetoder og manglende forsikringsordninger kan føre til at investeringer uteblir, noe som fører til lav produksjon og begrenset handel.

KrF mener derfor at det bør etableres målrettede bistandsprogrammer for å heve kompetansen i utviklingslandenes myndighets- og utdanningsinstitusjoner som er knyttet til internasjonale standarder, forretningsjus og finansielle tjenester. Dette vil gjøre det mer attraktivt for private investorer å gå inn i utviklingsland, og fremme handel internt i utviklingsland og internasjonalt styrke bistanden rettet mot å bygge opp finansiell infrastruktur i fattige land.

#### KrF vil:

- Samle arbeidet med handelsavtaler i Utenriksdepartementet for å sikre intern koordinering og samstemthet innenfor handelsarbeidet.
- Arbeide for globale regler som sikrer like handelsvilkår, noe som er spesielt viktig for alle små land.

- Prioritere WTO som arena for alle handelsforhandlinger og forhandlingsinitiativ.
- Støtte initiativ som kan gi små og fattige land større gjennomslag ved internasjonale handelsforhandlinger, bl.a. ved å støtte organisering av u-land med like interesser (like-minded countries) og bidra med faglig og økonomisk støtte for å øke forhandlingskapasiteten til disse landene.
- Gi fattige land tollfordeler for sine varer på det norske markedet.
- Arbeide for at utviklingsland kan bevare et næringspolitisk handlingsrom for å bygge opp sin hjemlige industri og økonomi. Dette gjelder også i eventuelle bilaterale investeringsavtaler.
- Arbeide for å bygge ut unntakene fra WTO-regelverket slik at viktige klimatiltak som innebærer subsidier og innkjøpsregler ikke blir hindret av handelsregelverk.
- Øke bistanden til å bygge opp kapasitet til å oppfylle standarder nødvendige for eksport fra fattige til rike land.
- Etablere målrettede bistandsprogrammer for å heve kompetansen i utviklingslandenes myndighets- og utdanningsinstitusjoner som er knyttet til internasjonale standarder, forretningsjus og finansielle tjenester.
- Bidra til risikovillig kapital til å bygge opp eksportrettede næringer i fattige land gjennom Norfund og SPU.

## 4.2. Investeringer

Veien ut av fattigdom består for millioner av mennesker av en jobb som gjør det mulig å selv arbeide seg til en bedre framtid. De aller fleste av alle jobber i utviklingsland skapes i privat sektor. Private bedrifter er avhengig av at noen er villige til å investere i virksomheten, i tro på at den vil være lønnsom. I tillegg til arbeid bidrar lønnsomme bedrifter til skatteinntekter som kan brukes til å finansiere offentlig velferdsgoder som helsevesen og utdanning.

En stor utfordring for mange av verdens fattigste land er at det er for få aktører som er villige til å investere i bedrifter som kan skape de jobbene landene trenger. Høy risiko, ofte som følge av ustabile rammebetingelser, gjør at for få utenlandske investorer tar sjansen på å satse, og at mange av landenes egne innbyggere som har tilgang på kapital, velger å plassere pengene sine i rike land fremfor i eget land.

De fire sentrale faktorene for et fungerende næringsliv, juridiske rammebetingelser, infrastruktur, kompetanse hos produsenter og forbrukere, og tilgang på finansielle tjenester, er i større eller mindre grad dels svake eller fraværende i en rekke fattige land. Bedrifter opererer ikke i vakuum fra resten av samfunnet. Forutsigbare rettslige forhold om eiendom, import, eksport, standardkrav, skatt, offentlige godkjenninger, ansettelsesvilkår og annet er nødvendig for at en investor skal ha kontroll på virksomheten som etableres, uavhengig av om en bedrift etableres med nasjonal eller internasjonal kapital.

Institusjonene i et land har stor betydning for transaksjonskostnadene i næringslivet: Veier og infrastruktur, elektrisitetsforsyning, hyppigheten og kvaliteten på institusjoner som sykehus og skoler, spiller også en rolle for hvor mye res-

surser bedriften selv må bruke for å få varer og tjenester ut i markedet. Kompetansenivået i landet generelt, hos underleverandører, kunder, offentlige etater og ansatte, er viktig for å sikre at varer og tjenester produseres med riktig kvalitet og bidra til en effektiv produksjons- og forbrukskjede. Det er behov for effektive og pålitelige oppgjørsordninger fra finanssektoren i landet, i tillegg til tilpassede forsikringsordninger som reduserer enkeltinvestors og gründeres risiko. Uten effektive forsikringer risikerer man at kriminalitet, og kortsiktige økonomiske tap kan føre til at investeringer blir verdiløse.

For KrF er det viktig at Norge fører en politikk som stimulerer til bedre rammebetingelser for verdiskaping i fattige land. Her vil også norsk politikk i forhold til Det internasjonale pengefondet, Verdensbankens arm for privat sektor, IFC og Verdensbanken være viktig. På sikt vil det gi grunnlag for økte investeringer fra rike land til næringslivet i fattige land, og at norske statlige selskaper og fond i økende grad er villig til å investere i utviklingsland.

### Helhetlig satsing på investeringer i Afrika sør for Sahara

Afrika sør for Sahara er det området i verden som i størst grad henger etter når det gjelder internasjonale investeringer og næringsutvikling. KrF mener at det er behov for en helhetlig satsing på bedre rammebetingelser for verdiskaping gjennom forbedring av institusjonell kapasitet og styresett og investeringer i infrastruktur. Dette bør inngå som del av bistandssatsingene i regionen. Det er viktig å bidra katalytisk, slik at støtte fra andre aktører som Verdensbanken og IFC utløses. Disse har betydelig større kapasitet på infrastruktur og mer omfattende investeringer enn Norge. Der bistandsmidler brukes, skal målet være fattigdomsbekjempelse og dokumentert utviklingseffekt.

### 4.2.1. Investeringer gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU)

Statens pensjonsfond – Utland (SPU) er et viktig verktøy for fremtidig norsk velferd og hvor avkastning er et sentralt formål. Som verdens største statlige investeringsfond kan det samtidig gå foran i det etiske arbeidet for en mer bærekraftig verden. Fondets bruk av etiske retningslinjer gjør det allerede til en rollemodell, og hvor uttrekk fra konkrete selskaper eller sektorer har bidratt til å sette søkelys på uetisk virksomhet internasjonalt. I den grad investeringer kan gjøres i utviklingsland med tilstrekkelig grad av sikkerhet og avkastning vil SPU også kunne bidra til økt økonomisk vekst i disse landene.

#### Et eget investeringsprogram innen SPU for fremvoksende markeder

I flere år har det vært vurdert å opprette et eget fond eller investeringsprogram for investeringer i fremvoksende og mindre utviklede markeder, noe som også er i tråd med anbefalingene til Utviklingsutvalget (2008) og Norfund. KrF mener at det bør etableres et slikt investeringsprogram innen SPU med en målsetning om samlet investeringsramme på 20 mrd kroner. Formålet vil være å investere i bærekraftige bedrifter og prosjekter i fattige land, og med samme krav til forvaltningen som alle andre av SPUs investeringer. KrF vil



utrede om det vil være hensiktsmessig at Norfund forvalter et slikt program for SPU.

#### Forbedring av SPUs etiske forvaltning og mer bærekraftige investeringer

SPU er et av de statlige investeringsfondene i verden med den tydeligste holdningen til etisk forvaltning<sup>27</sup>. Likevel er det rom for ytterligere forbedringer i fondets etiske forvaltning.

I 2009 trakk SPU seg ut av tobakksindustrien. I 2015 var likevel SPU tungt inne med investeringer på omtrent 80 milliarder kroner i alkoholproduserende selskaper. Investeringene i slike selskaper er mer enn tredoblet siden 2011. De ti største porteføljene i denne sektoren står for nærmere 90 prosent av investeringene. Investeringer i alkoholsektoeren er skadelige for verdens helse og utvikling. Til tross for sterk motstand fra alkoholindustrien vedtok Verdens helseorganisasjon (WHO) en global alkoholstrategi i 2010. Alkohol er også klassifisert som en av de fire viktigste risikofaktorene for den globale epidemien av nye folkesykdommer. I bærekraftsmålene (delmål 3.4 og 3.5) er alkohol spesielt trukket frem som et hinder for internasjonal utvikling. KrF mener derfor at regjeringen bør utrede grunnlaget for å trekke ut sine investeringer i alkoholselskaper.

Norsk lovgivning har strenge restriksjoner for pengespill på grunn av de sosiale problemene som pengespill og spilleavhengighet skaper, og i Norge har vi et spillmonopol hvor Norsk Tipping har enerett og hvor overskuddet går til idrett og kultur. Norsk pengespilllovgivning uthules imidlertid av utenlandske pengespill som er tilgjengelig på Internett. SPU investerer i slike internasjonale spill-selskaper, og bidrar dermed til å finansiere en kynisk industri som vi ikke ville tillatt om spill-selskapene ville forsøkt å etablere seg i Norge. KrF mener at regjeringen bør utrede grunnlaget for å trekke ut sine investeringer i spill-selskaper.

<sup>27</sup> BI-artikkel om at Oljefondet er det største statlige investeringsfondet i verden, februar 2014: <https://www.bi.no/bizreview/artikler/norge-som-verdens-storste-investor/>

### SPU og investeringer i unotert infrastruktur

Mange har lenge tatt til orde for at SPU skal kunne åpne for investeringer i såkalt unotert infrastruktur. Slik infrastruktur omfatter eksempelvis veier, havner, flyplasser, vann- og avløpsnett, kraftforsyning og telekommunikasjon. Men det kan også omfatte sosial infrastruktur som sykehus, skolebygg og lignende. I et utviklings- og fattigdomsperspektiv vil investeringer i infrastruktur kunne åpne for at SPU i større grad kan investeres i såkalte umodne markeder i fattige land der finansinstitusjonene er svake. Det samme gjelder for sektoren fornybar energi. Selv om SPU er verdens største statlige investeringsfond har fondet fremdeles ikke tillatelse til å investere i unotert infrastruktur. I desember 2015 anbefalte en ekspertgruppe nedsatt av Finansdepartementet at SPU kunne begynne å investere i unotert infrastruktur, mens Finansdepartementet et halvt år senere advarte Stortinget mot å åpne for slike investeringer. Begrunnelsen fra departementet går i hovedsak ut på at slike investeringer kan forbindes med stor omdømmerisiko for SPU.

Stortingsflertallet valgte, i behandlingen av meldingen om forvaltningen av SPU våren 2016, å be regjeringen utrede dette spørsmålet videre. KrF legger vekt på at saken allerede har blitt utredet. Den regjeringsoppnevnte ekspertgruppen og Norges Bank anbefaler å åpne for investeringer i unotert infrastruktur. KrF mener at argumentene for å åpne for slike investeringer veier tyngre enn motforestillingene. Muligheten for investeringer i unotert infrastruktur åpner også for investeringer i unotert infrastruktur for fornybar energi og unotert infrastruktur i fattige land, slik KrF har ønsket.

KrF tar samtidig ikke lett på regjeringens argumentasjon om usikkerhet og politisk og regulatorisk risiko, ikke minst i fattige land. Norges Bank tar imidlertid langt på vei høyde for dette. Banken foreslår å gå skrittvis frem med små investeringer i utviklede land med stor grad av sikkerhet i starten, for å høste erfaringer og bygge opp kompetanse. KrF mener at dette er riktig vei å gå, for på sikt å kunne bevege seg over i fattige land – gjerne sammen med institusjoner som IMF og Verdensbanken, for å redusere risikoen. Derfor fremmet KrF, sammen med Venstre og SV, forslag i Stortinget våren 2016 om at det åpnes for at SPU kan investere i unotert infrastruktur på den måten Norges Bank foreslår, med små investeringer i utviklede land med stor grad av sikkerhet i starten, for å høste erfaringer og bygge kompetanse.

### SPUs bruk av skatteparadis

Finansielt hemmelighold er en sentral driver i utviklingen av økonomiske og sosiale forskjeller globalt. Hemmeligholdsjurisdiksjoner, lovverk som hindrer skatteinnkrevere relevant innsyn og selskapskonstruksjoner som anonymiserer det reelle eierskapet, er helt sentrale utfordringer som må bekjempes for å opprettholde samfunnskontrakten og skattegrunnlaget i både rike og fattige land.

Økte krav til åpenhet og rapportering fra selskapene SPU er investert i om inntektsstrømmer og skatteforhold kan motvirke effekten av hemmeligholdet som jurisdiksjonene tilbyr. Tydelige forventninger fra finansielle investorer som SPU kan på dette området motvirke bruk av lukkede jurisdiksjoner til å skjule ulovlige handlinger som blant annet korrupsjon, hvitvasking og skatteunndragelser og slik bidra til mer velfungerende og legitime markeder. KrF mener det vil være viktig med mer kunnskap om de forskjellige sider av skatte-

spørsmål i og ved de selskaper Norges Bank investerer i. Det er derfor behov for at Norges Bank utarbeider et forventningsdokument om skatt for de selskaper de investerer i.

KrF mener også at regjeringen bør foreta en vurdering av Statens pensjonsfond utlands virksomhet i skatteparadis og hvordan denne kan begrenses og at regjeringen påser at uetisk skattepraksis og skatteunndragelse aktivt følges opp i eierdialogen til NBIM.

### KrF vil:

- at NBIM rapporterer tydeligere på klimaavtrykket av investeringene til SPU sammenlignet med referanseindeksen.
- at Norges Bank utarbeider et forventningsdokument om skatt for de selskaper de investerer i.
- utrede hvordan SPUs virksomhet i skatteparadis kan begrenses.
- at de etiske retningslinjene utvides til å omfatte krav til åpenhet og rapportering om blant annet selskapsstruktur, desentralisering og sentralisert skatteposisjon.
- at det åpnes for investeringer i unotert infrastruktur som på sikt vil muliggjøre investeringer i fattige land og fornybar energi.
- at grunnlaget for uttrekk av SPUs investeringer i alkoholselskaper og pengespillselskaper utredes nærmere.
- at utelukkelsen fra SPU av våpen som ved normal bruk strider med grunnleggende humanitære prinsipper også omfatter selskaper som produserer kjernevåpen, infrastruktur til kjernevåpen, tilleggsutstyr til kjernevåpen eller tjenester knyttet til produksjon, vedlikehold og bruk av kjernevåpen.
- at det utarbeides etiske retningslinjer for statsobligasjoner hvor åpenhetskriterier hos utstederlandene ligger til grunn.
- at utelukkelsen fra SPU av våpen som ved normal bruk strider mot grunnleggende humanitære prinsipper, også omfatter selskaper som produserer kjernevåpen, infrastruktur til kjernevåpen, tilleggsutstyr til kjernevåpen eller tjenester knyttet til produksjon, vedlikehold og bruk av kjernevåpen.
- opprette et investeringsprogram innen Statens pensjonsfond utland (SPU), med samme krav til forvaltningen som andre investeringer i SPU, med formål å investere i bærekraftige bedrifter og prosjekter i fattige land, med en samlet investeringsramme på minst 20 mrd. kroner.

## 4.2.2. Norfund og næringsutvikling

Norfund (Statens Investeringsfond for Næringsvirksomhet i Utviklingsland) ble opprettet i 1997 med mål om å bidra med finansiering som fører til etablering og utvikling av lønnsomme og bærekraftige bedrifter som ellers ikke ville blitt igangsatt på grunn av høy risiko. Norfund aksepterer høy risiko og lav avkastning, og investerer i land og sektorer som er svært utfordrende, men viktige for utvikling, og fondet styrker utviklingseffektene av sine investeringer gjennom aktivt eierskap, høye krav til sosiale og miljømessige hensyn og støtte til utvikling av bedriftene.



### Utviklingseffekter og addisjonalitet

En nylig evaluering «Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund)»<sup>28</sup> som ble publisert av Norad i 2015 (og utført av Gaia Consulting Ltd.), viser at Norfund fyller rollen som fødselshjelp for ny næringsvirksomhet i utviklingsland, og ikke bare bidrar med penger, men også kompetanse til utvikling av nyetableringer. Evalueringen konkluderte imidlertid med at Norfund ikke kan vise utviklingseffekten av investeringene på en systematisk nok måte, og at allerede innsamlede data kunne vært utnyttet bedre til å dokumentere disse.

Utfordringer er først og fremst å vurdere hva som ville vært situasjonen uten Norfund's investeringer, ville det ellers ikke ha vært noen som ville gjort den investeringen? Utfordringen med attribusjon er et iboende problem med all virkningsevaluering av investeringer i fungerende markeder. KrF mener det må arbeides videre med å finne gode mål på utviklingseffekter av investeringene gjennom Norfund. Samtidig er det svært viktig at man ikke skaper unødvendig byråkrati gjennom rigide rapporteringskrav. Forskning og ekstern evaluering kan bidra med viktig innsikt som så kan institusjonaliseres. På noen områder kan det være mer krevende å dokumentere effektene for land og befolkning der investeringen har blitt gjort. Selv om det har vært en god del feilslåtte bistandsfinansierte investeringer i fattige land, må vi tørre å prøve og feile for å skape utvikling – på samme måte som i tidligere tider i rike land (det var ingen dokumentasjon av utviklingseffekter av offentlige investeringer da heller).

Norfund skal gjøre investeringer som er addisjonelle i forhold til hva som ellers ville skjedd i markedet. Det vil si at fondet skal investere i næringsvirksomhet som ellers ville hatt problemer med å finne tilstrekkelig kapital. Hvorvidt et selskap Norfund har investert i, faktisk kunne ha fått tilsvarende kapital gjennom andre kilder er ofte en implisitt eller eksplisitt del av vurderingen rundt investeringen. KrF mener det er viktig at denne målsettingen operasjonaliseres og inkluderes i dokumentasjonen over investeringsbeslutningen. Da vil Norfunds ledelse og styret få et mye bedre beslutningsgrunnlag for kanalisering av investeringer i tråd med mandatet. Samtidig vil det være et grunnlag for å vurdere om Norfund i tilstrekkelig grad skiller seg fra rent kommersielle investorer og når målet om addisjonalitet. Målet må hele tiden være at fondet fungerer katalytisk til å bidra til at flere våger å gå inn med kapital, og at man ikke konkurrerer med andre villige investorer.

Selskaper som ikke tjener penger, har ingen positive utviklingseffekter. Det er derfor viktig at man bevarer målet om at bedriftene Norfund investerer i skal være bærekraftige og gå med overskudd. KrF mener imidlertid at det er viktig at staten som eier av Norfund hele tiden følger opp at er en mest mulig riktig balanse mellom ønsket om størst mulig utviklingseffekt, og ønsket om størst mulig avkastning. Så lenge Norfund er finansiert av bistandsmidler, bør det vurderes om det er mulig å ta enda større risiko enn i dag, og å bruke mer tid og ressurser på administrasjon, forundersøkelser og aktivt eierskap.

<sup>28</sup> <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/evalueringsavdelingens-filer/evaluation-of-the-norwegian-investment-fund-for-developing-countries-norfund1.pdf>

### Samarbeid med norske selskaper

Det er svært positivt at norske selskaper velger å investere i utviklingsland og dermed bidrar til å skape arbeid og utvikling. Det er naturlig at Norfund også har samarbeidet med en rekke norske selskaper om slike investeringer. Slike investeringer må imidlertid kritisk vurderes opp mot målsettingen om addisjonalitet. Norfund skal ikke være et verktøy til å finansiere norsk næringslivs internasjonaliseringsstrategi. Samtidig er det viktig at Norfund kan tilby sin kompetanse til norsk næringsliv og hjelpe dem i gang med investeringer i utviklingsland der Norfund har opparbeidet seg verdifulle erfaringer og kontakter. Også i slike tilfeller vil det foreligge dokumentasjon på om de norske selskapene har forsøkt og fått avslag på henvendelser om medfinansiering av virksomhet i fattige land. Slik dokumentasjon bør reflekteres i Norfunds beslutningsgrunnlag.

### Bruk av skatteparadis

Om lag 40 av Norfunds om lag 130 investeringer er gjennomført via selskap etablert i tredjeland, blant annet Mauritius, Bahamas, British Virgin Islands, Cayman Islands og Luxembourg som er kjent som skatteparadis. Skatteparadis har en svært uheldig rolle i både ulovlig skatteunndragelse og lovlig, men etisk tvilsom, skatteplanlegging. UDs retningslinjer sier i dag at Norfund ved investeringer i tredjeland skal følge OECDs retningslinjer på skatteområdet og unngå å benytte skatteparadis som ikke følger standardene til Global Forum om transparens og effektiv informasjonsutveksling eller land som ikke har inngått informasjonsutvekslingsavtale med Norge. De slår også fast at Norfund skal ha en tilbakeholden praksis med investeringer gjennom tredjeland.

Mange av de fattigste landene, som det er særlig ønskelig at Norfund skal investere i, har ofte svakt utviklede retts-systemer. Det gjør at det det er en reell risiko for at bedrifter i landet skal bli utsatt for press fra lokale makthavere som på ulike måter vil ha en del av kaka. Når Norfund investerer i et selskap med både lokale og internasjonale partnere, slik man ofte ønsker, kan det være særlig vanskelig for de andre investorene å ha tillit til at den lokale partneren ikke utnytter kontakter med landets beslutningstakere. Det kan derfor være gode grunner til at man foretrekker å etablere selskapet på «nøytral grunn» i et tredjeland som gir bedre rettsbeskyttelse, og som har kompetanse som sikrer effektiv saksbehandling i opprettelse av selskapene, og etableringer i et slikt land behøver ikke ha noen betydning for hvor mye skatt som blir innbetalt i landet der selskapet skal operere.

KrF ser imidlertid ingen grunn til at Norfund skal investere i tredjeland som også er skatteparadis. De eventuelle fordeler Norfund måtte ha av å gjøre investeringer via skatteparadis må veies opp mot faren for at man kan bidra til å legitimere bruk av skatteparadis, som bidrar til å tappe utviklingsland for skatteinntekter og underminere målene for utviklingspolitikken. KrF mener derfor at Norfund gradvis må fase ut alle nyinvesteringer i det som må karakteriseres som skadelige skatteparadis i løpet av en treårsperiode. Det er i den forbindelse behov for å foreta en ny kritisk gjennomgang av hvilke kriterier som må ligge til grunn for at bruk av et tredjeland skal anses som akseptabelt.

Innbetalt skatt er og skal være en av de viktigste indikatorene på utviklingseffekten av Norfunds virksomhet. Det er derfor særlig viktig å sikre at Norfund aldri på noen måte bidrar



til at tredjeland brukes for å unngå beskatning. KrF vil også sikre at Norfund har gode nok rutiner og ressurser til å følge opp at selskapene man investerer i ikke på noen måte inngår i strukturer der man unndrar seg skatt, verken ulovlig eller gjennom lovlig, men åpenbart uetisk, utnyttelse av smutthull i skatteregler.

### Likestilling

Stortinget har gjennom statsbudsjettet stilt krav om at Norfund skal ha fokus på likestilling i sine investeringer. I evalueringsrapporten fra Norad nevnt ovenfor<sup>29</sup> påpekes det at Norfund i liten grad mainstreamer kvinner og likestilling i de ulike investeringsfasene og det rapporteres i veldig begrenset grad på likestillingsresultater. Per i dag rapporterer Norfund kun på andel kvinner blant de sysselsatte i bedriftene hvor fondet har investert og andel kvinnelige ledere, men ikke hvilke tiltak Norfund har igangsatt for å øke kvinneandelen eller fremme likestilling på andre måter. Flere internasjonale utviklingsfond og -banker, blant annet Verdensbanken, har egne strategidokumenter for hvordan de skal jobbe helhetlig med likestilling. KrF mener at Norfund også bør utvikle en slik likestillingsstrategi.

### KrF vil:

- Styrke kapasiteten i UD til å definere krav til lønnsomhet og utviklingseffekt av Norfunds investeringer.
- Fortsette å øke Norfunds evne til å investere i lønnsomme og bærekraftige bedrifter i utviklingsland som ellers ikke ville blitt igangsatt på grunn av høy risiko gjennom videre påfyllinger over statsbudsjettet.
- Gjennomgå hvorvidt Norfund har funnet den riktige vektleggingen av utviklingseffekter og addisjonalitet opp mot ønsket om avkastning og kostnadseffektivitet.
- At Norfund skal avvikle sin aktivitet i skatteparadiser i form av nyinvesteringer i løpet av en treårsperiode.
- At Norfund skal utvikle en egen progressiv likestillingsstrategi innen 2017.

### 4.2.3. Andre investeringer, fond og obligasjonshandel

Investeringer kan være viktige for å bidra til oppnåelse av bærekraftsmålene, i tillegg til at norske investeringer er svært ønsket i utviklingsland. Investeringer har potensial til enormt positiv innvirkning på utvikling og fattigdomsreduksjon. Som ved andre kapitalinnsprøytninger, er det heller ikke ved investeringer en automatikk som tilsier at investeringer bidrar til bærekraftig utvikling. Det er en fare at en del investeringer bare vil bidra til vekst uten at det dermed skaper arbeidsplasser, såkalt «jobless growth». Dessuten er det en fare at mange investeringer kan ha form av kortsiktige pengeplasseringer som i verste fall har negative konsekvenser for både mennesker og miljø. I land der lovlig minstelønn ligger under nivået for levelønn, er det avgjørende at Norge arbeider for at investorer sikrer levelønn til lokalt ansatte i sine investeringsprosjekter.

Norske myndigheter bør ikke legge til grunn at norske bedrifter og selskaper som investerer i utlandet er mer moralsk

høyverdige enn andre bedrifter og selskaper fra andre nasjoner, bare fordi disse er norske. Det vil være en misforstått omsorg for norske bedrifter og selskaper å la være å stille krav til disse internasjonalt bare fordi de er norske. For en rekke utviklingsland, spesielt i Afrika, er det avgjørende at norske bedrifter er foregangsaktører i operasjonaliseringen av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, samt økt finansiell åpenhet. Dessuten bør også OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper og ILOs agenda for anstendig arbeid som omfatter jobbskaping og sysselsetting og sosial dialog mellom partene i arbeidslivet, følges. Hvis ikke kan vi risikere at investeringer ikke vil bidra til bærekraftig utvikling, men tvert imot hindre en slik utvikling. Eksempelvis bør Norge støtte den pågående prosessen der man utreder muligheten for å opprette en bindende internasjonal traktat om næringsliv og menneskerettigheter.

### Bedriftsstøtte for næringsutvikling

Regjeringen lanserte i september 2016 et nytt program kalt «Bedriftsstøtte for næringsutvikling», som har som formål å bidra til levedyktige bedriftsetableringer og jobbskaping i utviklingsland. Målet er å oppnå dette gjennom risikoavlastning og økonomisk støtte til bedrifter som ønsker å satse i utviklingsland. Ordningen forvaltes av Norad i samarbeid med Innovasjon Norge. Tilskudd gis for å redusere risiko i forkant av en investeringsbeslutning. Dette inkluderer støtte til forundersøkelser, partnersøk, prøveproduksjon, opplæring av lokalt ansatte, styrking av lokale leverandører og lokale infrastrukturinvesteringer.

Det er ingen tvil om at det er svært ønskelig at norske selskaper i større grad investerer i lavinntektsland, og det er behov for å i større grad legge til rette for at dette skjer. KrF mener imidlertid det i utgangspunktet er grunn til å være varsomme med å gi bistand som støtte direkte gjennom kommersielle selskaper. Det er viktig at man i oppfølgingen av dette programmet er svært nøye med å kunne dokumentere at tiltakene som finansieres faktisk ikke ville vært gjennomført uten støtten, og at pengene brukes effektivt til å katalysere større private investeringer enn det som ellers ville vært tilfelle.

### KrF vil:

- at norske selskaper som har deler av sin virksomhet i utlandet bør være forpliktet til å foreta aktsomhetsvurderinger, der selskapene må kartlegge, forebygge, begrense og gjøre rede for hvordan de håndterer eksisterende og potensielle negative innvirkninger på menneskerettighetene i sin internasjonale virksomhet. Dette må inngå i selskapenes rapporteringskrav i årsrapportene.
- at Norge tar en ledende rolle i arbeidet med å få på plass et forpliktende rammeverk for at flernasjonale selskaper og finansielle institusjoner skal beskytte miljøet og respektere menneskerettigheter.
- at Norge arbeider for at investorer forholder seg til den internasjonale anstendig arbeid-agendaen som blant annet innebærer å betale levelønn for lokalt ansatte.

<sup>29</sup> «Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund)» fra Norad i 2015

## 4.3. Skatt og kapital

Et stabilt skattesystem er nøkkelen til god utvikling for et land. Dette systemet må være preget av forutsigbarhet og tillit mellom befolkning og myndigheter. Gjennom skatteinntekter kan staten sikre et grunnleggende tjenester. Ambisjonen på lang sikt bør være offentlige velferdsordninger som kan bidra til et trykghetsnett rundt den enkelte borger.

### 4.3.1. Skatteinngang, kapitalflyt og korrupsjonsbekjempelse

Å ha en sikker skatteinngang er svært viktig for et velfungerende demokrati. Selv om økonomisk vekst er pekt på som nøkkelen til veien ut av fattigdom, er det svært viktig med gode fordelingsmekanismer. Åtte av ti ekstremt fattige kunne i dag blitt løftet ut av fattigdom ved en bedre og mer rettferdig skattefordeling. Derfor er fattigdom like mye et politisk problem som et økonomisk. Stor ulikhet har også en negativ påvirkning på økonomisk vekst<sup>30</sup>. Derfor er det viktig å støtte mekanismer som sørger for at økonomisk vekst når befolkningen som helhet.

Det er det enkelte lands myndigheter som er ansvarlige for å inndra skatt fra befolkningen. Samtidig unndrar mange multinasjonale og nasjonale selskaper store summer fra skatt. Dette gjør de ofte også lovlig, ved skatteplanlegging og bruk av smutthull i nasjonale regelverk. Et skattesystem som ikke er vanntett er en stor utfordring i møte med målet om å utrydde ekstrem fattigdom. Den politiske og økonomiske eliten i mange fattige land betaler sjelden skatt. I tillegg gir myndighetene i mange fattige land svært generøse skatteinnsentiver og fritak til både innenlandske og utenlandske selskaper. I Tanzania anslår en at skattefritak/-innsentiver har en størrelsesorden i form av tapte skatteinntekter på minst 4% av BNP. Når landet har en skatteinngang på 11,7 % (skatt som andel av BNP) i 2012<sup>31</sup>, vitner dette om store skattemessige utfordringer. Dette har ført til store debatter om multinasjonale selskapers virksomhet og press mot nasjonale tanzanianske myndigheter.

Enorme summer forsvinner også ut av mange fattige land som følge av ulovlig kapitalflykt. Tax Justice Network estimerer dette tallet til å være 1 260 milliarder dollar hvert eneste år.<sup>32</sup> Ulovlig kapitalflykt består av penger fra korrupsjon og kriminalitet, samt skatteunndragelser. Den største andelen kapitalflykt er kommersiell og foregår i multinasjonale selskaper. Denne kapitalflykten undergraver økonomisk vekst, utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv, offentlige tjenester og sørger for at fattige land forblir fattige. Utviklingsland har et begrenset potensial til å erstatte tap av skattegrunnlag, og inntektsbortfallet må da tas ut i form av redusert økonomisk aktivitet. Dette gjør det vanskeligere for utviklingsland å sørge for at innbyggerne får sine grunnleggende menneskerettigheter ivarettatt. Et økt fokus på å sikre utviklingsland sine rettmessige skatteinntekter er derfor avgjørende for å sørge for langvarig og stabil utvikling.

30 IMF-NOTAT: Ostry, Berg og Tsangarides (2014) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

31 <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>

32 Tax Justice Network <http://taxjustice.no/ressurser/tall>

Det er finansielt hemmelighold som danner grobunn for kapitalflykt, korrupsjon og økonomisk kriminalitet, og som gjør dette mulig. Å bekjempe korrupsjon og kapitalflykt, samt å sikre utviklingsland skatteinntekter, krever derfor en koordinert innsats for å sikre finansiell åpenhet og offentlig tilgjengelig informasjon. Tiltak for å bekjempe skjult eierskap og sørge for automatisk informasjonsutveksling er avgjørende å få på plass for å sikre den nødvendige åpenheten, samtidig som nasjonale skattemyndigheter må styrkes. Samtidig må åpenhet om finansielle transaksjoner og korrupsjonsbekjempelse gis høy prioritet internasjonalt.

### 4.3.2. Skjult eierskap

Skattesystemene i ulike land er basert på at aktører opptre med faktisk identitet, slik at en har mulighet til å få informasjon om disse aktørene, og sørge for at de oppfyller sine forpliktelser og kan holdes ansvarlige. Men å vite hvem som eier og kontrollerer et selskap eller en konto er ikke alltid like enkelt. Kompliserte selskapsstrukturer, plassering av selskaper og konti i skatteparadiser, og bruk av nominerte eiere (stråmenn) uten reelt ansvar gjør det svært vanskelig for myndigheter og andre å finne ut hvem som til syvende og sist tjener og nyter godt av pengene det skal betales skatt av.

I Norge er etableringen av et register over egentlige eiere av selskaper under behandling. Dette eierskapsregisteret bør inneholde opplysninger om alle norske selskaper, sørge for at alle eiere er registrerte og blir entydig identifisert, og bør være åpent og lett tilgjengelig for alle. I videreføringen av dette vil KrF at det skal jobbes for et globalt finansregister som gir innsikt i eierforhold, og som får frem de egentlige eierne av selskaper og verdipapirer.

### 4.3.3. Internasjonal regulering av skatteparadiser

Skatt er en helt avgjørende nøkkel for å skape utvikling og fremgang i alle land. Skatt bidrar til å skape nødvendige mekanismer mellom et lands innbyggere og dets ansvarlige myndigheter. Skatt har viktig omfordelende virkning og er en nøkkel også i kampen mot verdens fattigdom.

Stater taper vesentlige skatteinntekter som følge av at selskaper og enkeltpersoner unndrar skatt ved å etablere seg i skatteparadiser. Spesielt rammer dette verdens fattigste land der pengene som skulle ha gått til velferdstjenester som skole, sykehus og rent vann i stedet blir plassert i hemmelige bankkonti i skatteparadis. Det finansielle hemmeligholdet som skatteparadiser tilbyr sikrer kriminelle anonymitet, og gjør ulovlig aktivitet som skatteunndragelse og korrupsjon enklere å gjennomføre.

I følge organisasjonen Global Finance Integrity har ulovlig kapitalstrøm (engelsk 'Illicit Financial Flow') ut av Afrika vært nesten dobbel så stor som bistanden som har gått til kontinentet (se figur på neste side). Selv om det er store regionale forskjeller er det verdt å merke seg hvor mye større denne andelen er blant de som eksporterer fossilt brennstoff. Norge kan spille en større rolle i arbeidet med å sørge for at oljeeksporterende land sikrer at ressursene kommer befolkningen til gode.

Figur 5: Rate mellom ulovlig kapitalflukt og bistand <sup>33</sup>

Groups	IFF/ODA (ratio)				
	1970s	1980s	1990s	2000-2008	1970-2008
<b>Africa</b>	2.10	2.41	1.05	2.38	1.92
North Africa	2.38	3.31	1.42	3.35	2.40
Sub-Saharan	1.98	2.10	0.90	2.24	1.79
Horn of Africa	1.41	1.42	0.49	0.77	0.88
Great Lakes	1.18	1.01	0.22	0.28	0.47
Southern	1.80	1.49	1.04	3.33	2.12
West and Central	2.71	3.48	1.24	3.19	2.61
Fuel-exporters	5.74	7.02	3.70	5.65	5.47
Nonfuel-exporters	1.51	1.38	0.67	0.51	0.77

Både multinasjonale selskaper og enkeltpersoner benytter seg ofte av skatteparadiser til å gjemme unna store summer penger som burde ha vært skattlagt. Et stort problem er den kunstige flyttingen av overskudd til skatteparadiser som skjer gjennom (kunstig) internprising mellom multinasjonale selskaper. For å bekjempe denne type ulovlig aktivitet må det stilles strenge krav til aktivitet av realøkonomisk betydning for at enkeltpersoner og selskaper skal kunne bli betraktet legitimt hjemmehørende i skatteparadiser.

83% av kapitalflukten kommer fra feilprising <sup>34</sup>

Skatteparadis bidrar til å opprettholde global urettferdighet, og må bekjempes. Det er de fattiges problem som trenger globale løsninger. For å nå denne målsettingen trenger vi en internasjonal innsats. OECD gjør mye viktig og nødvendig arbeid, men dette er ikke tilstrekkelig. Arbeidet trenger en global forankring.

For å bekjempe ulovlig kapitalflukt og bruk av skatteparadiser må skattesystemene i de enkelte landene være mer samstemte. Én måte å gjøre dette på er å innføre enhetlig skattlegging av multinasjonale selskaper, der beregningen av skatten selskaper skal betale i hvert land baserer seg på den reelle virksomheten selskapet har i landet. Enhetlig skattlegging av selskaper gjør det umulig å tjene penger på postboksaktivitet, og den gunstige effekten ved å sluse overskuddet inn i skatteparadiser elimineres.

På den tredje internasjonale konferansen om utviklingsfinansiering, i Addis Abeba i juni 2015, ble det enighet om et globalt rammeverk for finansiering av utvikling, *the Addis Abeba Action Agenda*, som omfatter både økonomisk vekst, miljøhensyn og behovet for sosial utvikling med utgangspunkt i bærekraftsmålene. Rammeverket har en klar ambisjon om at en større andel av bistanden skal gå til de minst utviklede landene, samtidig som landene selv må ta større ansvar for å skaffe egne inntekter, blant annet gjennom skatt. Det ble også enighet om opprettelsen av Addis Tax Initiative (ATI) hvor Norge deltar. Det er viktig at Norge fortsatt følger opp og bidrar til å opprettholde oppslutningen om avtalen.

<sup>33</sup> [http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi\\_africareport\\_web.pdf](http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_africareport_web.pdf)

<sup>34</sup> [http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi\\_africareport\\_web.pdf](http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_africareport_web.pdf)

Det er behov for en internasjonal konvensjon som forhindrer at stater utvikler lukkede økonomiske rom som er egnet til å frarøve stater sine rettmessige skatteinntekter. Et aspekt i dette som kan fjerne problemet med skatteparadiser er en internasjonal enighet om en minstesats for selskapsskatt. Dette vil føre til at skatteposisjonering ikke blir en faktor som bestemmer hvor et selskap opererer. KrF vil derfor at Norge i multilaterale fora fremmer forslag om en internasjonal minstesats for beskatning av selskaper, og jobber for et mellomstatlig skatteorgan. Et mulig slikt fora kan være FN, som allerede er vertskap for en ekspertkomite for internasjonale skattespørsmål.

#### 4.3.4. Land-for-land-rapportering

Et skritt på veien for å motvirke de skadelige effektene av skatteparadis, er å sørge for at skattemyndigheter, presse, sivilsamfunn og andre får mer informasjon om hva som foregår i skatteparadisene. Den mest effektfulle måten å gjøre dette på, er å utvide den såkalte land for land-rapportering fra selskaper betydelig. Land for land-rapportering betyr at multinasjonale selskaper må offentliggjøre en rapport hvor de oppgir sine inntekter, utgifter, antall ansatte, skattebetalinger, verdier osv. for hvert land de driver økonomisk virksomhet i. <sup>35</sup>

Med informasjon om selskapenes aktivitet for hvert land de opererer i vil vi ha større mulighet til å holde eiere og selskaper ansvarlige for sine handlinger. For eksempel vil det bli enklere for skattemyndigheter å oppdage skattejuks. Investorer vil også ha nytte av slik rapportering, ettersom investorer i dag ikke har tilstrekkelig informasjon når de skal evaluere økonomisk risiko med dagens rapporteringsstandard.

De siste årene har det kommet flere tiltak som har som mål å skape større åpenhet i og innsyn i selskapers virksomhet og finanser. De fleste av disse tiltakene har kommet innen utvinningssektoren, en sektor hvor det har kommet spesielt mange avsløringer om korrupsjon og hvor det antas at stater årlig taper store verdier i skatteundragelse. USA vedtok i 2010 den såkalte Dodd-Frank-loven, som blant annet pålegger selskaper i utvinningsindustrien å rapportere informasjon om betalinger og overføringer til myndigheter for hvert land de opererer i, og inndelt for hvert prosjekt.

I 2013 vedtok EU en liknende lov som skal gjelde for EU-landene, gjennom en oppdatering av EUs regnskaps- og åpenhetsdirektiver. Ifølge regelverket må selskaper innen utvinningsindustrien og skogvirke rapportere alle sine overføringer til myndigheter for alle land de opererer i.

Norge implementerte samme år et liknende regelverk for denne sektoren, med effekt 01.01.2014. Norge vedtok at selskapene i tillegg skal rapportere om faktorer som inntekter, antall ansatte og andre økonomiske nøkkeltall.

Storbritannia hadde også en ny regulering som ble iverksatt fra 1. desember 2014: «The Reports on Payments to

<sup>35</sup> Tax Justice Network (2012) – Country-by-Country Reporting. Accounting for globalization locally. <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/CBC2012.pdf>

Governments Regulations »<sup>36</sup>. Denne reguleringen krever at selskaper i utvinningssektorene må offentliggjøre betaling de gjort til myndighetene i de land der de driver sin operative virksomhet. Denne har allerede ført til noen avsløringer. Aca-cia Mining (et stort gruveselskap innen gullutvinning, med hovedkvarter i London) offentliggjorde nylig sin første rapport om skatten de har betalt til Tanzania i 2015. Nær halvparten av all innbetalt skatt selskapet oppgav var i realiteten personbeskatning av ansatte.<sup>37</sup>

### 4.3.5. Rapporteringsplikten for norske selskaper

Dessverre har den norske land-for-land-rapporteringen i sin nåværende form flere svakheter. For det første gjelder den kun land hvor utvinningsaktivitet finner sted. Dette utelukker blant annet skatteparadis. Den gjelder heller ikke alle sektorer. Det er svært uklart hvilke selskaper som er omfattet av rapporteringsforpliktelsen, og det finnes ingen sanksjonssystem dersom selskaper unnlater å rapportere. Selskaper står også fritt til å velge hvilke tall de rapporterer på. En bedre løsning hadde vært å bruke reviderte regnskapstall, og at land-for-land-rapporten stod oppført som noter i selskaps årsregnskap.

OECD har gjennom sitt arbeid med det såkalte Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-prosjekt utviklet et forslag til en type rapporteringsforpliktelser for selskaper, som skal sendes inn til skattemyndighetene i landet hvor et multinasjonalt selskap har morselskap. På tross av kritikk mot at deler av disse implementeringsforpliktelsene innebærer mye teknisk assistanse kan Norge ta et lederansvar i å jobbe for at disse rapporteringene kan bli utvidet til også å gjelde land utenfor OECD.

Disse rapportene er konfidensielle, og kan ses på som et supplement til selskaps selvangivelse. Rapportene kan utveksles mellom land som har avtale om informasjonsutveksling med hverandre.

Stortinget har krevd at Regjeringen reviderer den eksisterende land-for-land-rapporteringen slik at den bedre svarer til målsetningen om å bidra med informasjon som kan være nyttig for utviklingsland for skatteformål.

Samtidig har EU innført offentlig land-for-land-rapportering for banksektoren, og i sin revidering av de eksisterende land-for-land-forpliktelsene vil de vurdere å utvide dette til å gjelde alle sektorer.

Land-for-land-rapportering er et område i rask utvikling, og med mange parallelle prosesser. Men det virker som utviklingen går tydelig i en retning hvor forventningen til multinasjonale selskaper i framtiden vil være at de er åpne rundt hva de har av økonomisk virksomhet for hvert enkelt land de er tilstede i – altså offentlige land-for-land-rapporter for alle sektorer.

KrF mener at land-for-land-rapporteringen må innbefatte alle sektorer, hvilke land selskapene opererer i og hvilket navn det bruker når det handler i hvert land. Rapporteringen må i utgangspunktet innbefatte alle selskapers sentrale økonomiske aktiviteter i landene der de opererer.

### 4.3.6. Skatt for utvikling

«Skatt for utvikling» er et program hvis hensikt er å bidra til bedre skattesystemer og økte skatteinntekter i utviklingsland.

På tross av at Afrika er et kontinent rikt på naturressurser og en god økonomisk vekst i mange afrikanske land, er skatteinntektene i en del av disse lave. Disse skatteinntektene kunne vært en viktig kilde til en stabilisering av økonomi, utvikling, infrastruktur og andre statlige oppgaver. I følge Norad utgjør skatteinntekter i land sør for Sahara 14 prosent av BNP. Til sammenligning utgjør de norske skatteinntektene en andel på 43 prosent. Dersom målet til «Skatt for utvikling» nås vil dette kunne være med på å skape rettferdige skattesystemer i utviklingsland som generer økte skatteinntekter. «Skatt for utvikling»-programmet slik det foreligger i dag har imidlertid ikke fungert optimalt. Derfor må programmet gjennomgå og forbedres.

KrF vil arbeide for å nå målet om å doble bevilgningen til programmet innen 2020 i tråd med forpliktelsene under Addis Tax Initiative.

I mellominntektsland, hvor sosial og økonomisk ulikhet har bidratt til at ekstrem fattigdom vedvarer til tross for økonomisk vekst, bør norsk bistand bidra til å støtte progressive skattesystemer og sivilsamfunn som jobber for å innfri rettighetene til ekskluderte grupper.

#### KrF vil:

- at det norske eierskapsregistret som er under behandling skal innbefatte opplysninger om alle norske selskaper og sørge for at alle eiere blir registrert og entydig identifisert. Registeret skal være åpent og lett tilgjengelig for allmenheten.
- at Norge skal arbeide for å etablere internasjonale avtaler om etablering av et globalt finansregister, om automatisk informasjonsutveksling, om internasjonal minstesats for selskapsbeskatning.
- at det skal stilles krav til aktivitet av realøkonomisk betydning for at enkeltpersoner eller selskaper skal anses for hjemmehørende i skatteparadis.
- at bevilgningene til «Skatt for utvikling»-programmet dobles innen 2020 i tråd med forpliktelsene under Addis Tax Initiative.

<sup>36</sup> The Reports on Payments to Governments Regulations

<sup>37</sup> Business and Human Rights Resource Centre April, 2016: <https://business-humanrights.org/en/tanzania-tax-tribunal-says-acacia-mining-evaded-tax-between-2010-2014-includes-companys-response#c134821>

## 4.4. Klima og miljø

Klimaendringer truer velferden og fremtiden til hele verdens befolkning, og de fattigste rammes allerede hardest. FNs klimapanelens femte hovedrapport slår fast at de globale utslippene bør reduseres med 40-70 prosent innen 2050, sammenlignet med 2010, dersom verden skal unngå alvorlige og irreversible klimaendringer. Ifølge FNs klimapanel risikerer vi en gjennomsnittlig global oppvarming på mellom 3,7 og 4,8 grader i 2100 sammenlignet med perioden 1850-1900, dersom utslippene ikke reduseres betydelig. Tørke, flom og andre klimaendringer vil kunne få enda større konsekvenser enn tidligere antatt.

Under klimatoppmøtet i Paris 2015 (COP-21) ble partene enige om en ambisiøs klimaavtale med et mål om at den globale oppvarmingen skal begrenses til 1,5-2 grader. Avtalen har imidlertid liten verdi om ikke verdens ledere viser større vilje til å innføre tiltak som kutter utslipp. Med dagens innmeldte utslippskutt står vi foran en oppvarming på 2,7-3,7 grader.

Det trengs en stor nasjonal innsats og styrket internasjonalt samarbeid for å nå målet fra klimatoppmøtet i Paris. Norge har teknologi, kompetanse og kapital til å lede an i det grønne skiftet; vi har mulighet til å skape koalisjoner av land som vil gå foran i å utvikle og skape markeder for ny utslippsfri teknologi.

### Klimatoppmøtene

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) ble vedtatt i 1992. Konvensjonen utgjør rammeverket for internasjonalt klimasamarbeid.

Forhandlingene under konvensjonen styres av årlige partsmøter (COP). Her møtes klima- og miljøministre fra landene som har sluttet seg til konvensjonen.

Fra 2007 arbeidet partene om å enes om en ny global klimaavtale. I desember 2015 ble landene enige om Paris-avtalen, som styrker det globale samarbeidet på klimaområdet og landenes innsats for å forhindre farlige, menneskeskapte klimaendringer.

De neste klimaforhandlingene, COP 22, finner sted i Marrakech i Marokko fra 7. til 18. november.

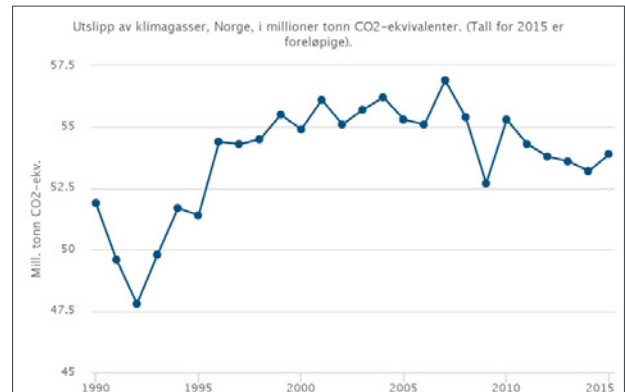
*Kilde: Klima- og miljødepartementet*

### 4.4.1. Nullutslippsvisjon for Norge

Norske klimautslipp var 53,9 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2015, som var en økning på 1,5 prosent sammenlignet med 2014<sup>38</sup>. Hovedgrunnen til økningen var oppgang i utslipp fra olje- og gassutvinning og industri, hvor økt bruk av naturgass offshore stod for mye av økningen.

De norske klimagassutslippene i 2015 tilsvarer en økning på 3,9 prosent i forhold til 1990-nivå. Til sammenligning var EUs samlede klimagassutslipp i 2014 ca. 24 prosent lavere enn i 1990<sup>39</sup>.

Figur 6: Norske klimagassutslipp.



*Kilde SSB*

I Klimaforliket fra juni 2012 ble stortingsflertallet enige om å redusere Norges klimagassutslipp med 30 prosent innen 2020. 2/3 av disse utslippsreduksjonene skal tas i Norge, noe som innebærer at utslippene i 2020 skal være i størrelsesorden 45-47 millioner tonn. Før klimatoppmøtet i Paris vedtok Stortinget å skjerpe ambisjonene ytterligere: Norge skal kutte klimagassutslippene med 40 prosent innen 2030.

Klimamålet skal oppfylles i fellesskap med EU. I kvotepliktig sektor vil Norge bidra til gjennomføring av utslippsreduksjoner på 43 prosent sammenlignet med 2005 innenfor EUs kvotesystem. Norge vil også bidra til utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor ved at det fastsettes et nasjonalt utslippsmål sektor på linje med sammenlignbare EU-land. Norge har også mulighet til å bidra med utslippsreduksjoner ut over en felles forpliktelse med EU om 40 prosent kutt i utslippene innen 2030, blant annet ved kjøp av klimakvoter gjennom den grønne utviklingsmekanismen (CDM). KrF mener at Norge skal være karbonnøytralt i 2030, og har en langsiktig visjon om at Norge skal bli et nullutslippsamfunn.

KrF vil integrere hensynet til utvikling og utviklingslands behov i norsk klimapolitikk. Dette innebærer blant annet jevnlig vurderinger av hvorvidt norske klimamål bidrar til en rettferdig fordeling av den internasjonale klimainnsatsen, slik Paris-avtalen legger opp til.

<sup>38</sup> Tall fra SSB. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-forelopige/2016-05-20>

<sup>39</sup> Tall fra Energi og Miljø: <http://energiogklima.no/klimavakten/norges-utslipp/>



For å sikre at norsk virksomhet ikke bidrar til økt press på sårbare naturressurser i utviklingsland bør Norges samlede belastning («fotavtrykk») på regnskog og andre sårbare økosystemer utenfor landegrensene kartlegges, i tråd med anbefalingene i NOU 2013:10 «Naturens goder – om verdien av økosystemtjenester».

#### 4.4.2. Klimatilpasning og klimafordrevne mennesker

Konsekvensene av globale klimaendringer er svært dramatiske i store deler av verden. KrF vil at det systematisk arbeides med å kartlegge kortsiktige og langsiktige konsekvenser, slik at det kan settes inn forebyggende tiltak. Dette må også gjelde i fattige og sårbare land der tilpasning til klimaendringer blir en stor utfordring i fremtiden, og hvor Norge må bidra til reduserte utslipp og til klimaforebyggende tiltak.

Hvert år flykter gjennomsnittlig 26 millioner mennesker fra ekstremvær og naturkatastrofer som storm og flom. Dette tilsvarer ett menneske per sekund, og antallet forventes å øke. Klimaendringer gjør naturkatastrofer hyppigere og kraftigere, samtidig vokser befolkningen i sårbare grupper. Katastrofene rammer ikke bare skjevt, ved at de fattigste og mest marginaliserte blir hardest rammet, men de forsterker også sårbarhet og hindrer økonomisk vekst. Manglende forebygging av naturkatastrofer kan reversere år med utvikling, true kampen med å utrydde fattigdom innen 2030 og drive mennesker på flukt.

Flyktninghjelpens Senter for overvåkning av intern flukt (IDMC) har identifisert fem utviklingsrelaterte faktorer som bidrar til flukt etter naturkatastrofer: klimaendringer, befolkningsvekst i utsatte områder, rask og dårlig planlagt urbanisering, svakt styresett og fattigdom. Norge må føre en utviklingspolitikk som motvirker slike faktorer for å forhindre at mennesker drives på flukt, noe som igjen kan føre til destabilisering og sårbarhet for mange stater. Den humanitære bistanden må i større grad fokusere på klimatilpasning og forebygging av katastrofer.

Den langsomme katastrofen er imidlertid like dramatisk, og det er knyttet til landbrukssektoren og matsikkerhet. Klimaendringene gjør værforholdene mer ustabile, med manglende forutsigbarhet når det gjelder regnfall og tørkeperioder. Dette er antatt å få dramatiske virkninger for matproduksjonen, særlig på det afrikanske kontinentet. Småbønder har allerede begynt å merke konsekvensene i form av reduserte avlinger.



#### 4.4.3. Investeringer i fornybar energi

Noe av det viktigste Norge kan bidra med i arbeidet med å bekjempe klimaendringer, er å investere i fornybar energi internasjonalt. Det er stort behov for både norsk kompetanse innen fornybar energi og for risikovillig kapital. Mer om dette i kapitlene om investeringer og om klima, miljø og fornybar energi.

##### KrF vil:

- følge opp Paris-avtalen og sikre at Norge gjennomfører tiltak som reduserer klimagassutslippene i tråd med målet om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5-2 grader.
- fastholde Norges mål om 40 prosent klimakutt innen 2030.
- arbeide for at Norge skal bli karbonnøytralt innen 2030.
- bidra til reduserte utslipp i fattige land, i tillegg til de norske utslippsmålene.
- forebygge flukt og migrasjon relatert til klima og naturkatastrofer ved å prioritere forebyggende tiltak og klimatilpasning på regionalt, nasjonalt og lokalt nivå i sårbare stater som del av den humanitære innsatsen.

## 4.5. Sikkerhet

Dagens konfliktbilde har en økende grad av global karakter. Terrorisme og voldelig ekstremisme er kommet mye nærmere oss de siste årene. Disse utfordringene gjør også utviklingspolitikken mer kompleks enn tidligere. Internasjonale prosesser og samarbeid vil være viktig fremover for å kunne håndtere denne kompleksiteten.

I utviklingspolitikken er det imidlertid ikke Norges sikkerhetsinteresser som skal være førende. Det å knytte bistand til sikkerhetspolitikk vil føre til at den sikkerhetspolitiske agendaen vil dominere, heller enn de utviklingspolitiske målene som bør være førende for norsk utviklingspolitikk. KrF ønsker at utviklingsarbeidet skal ha fokus på fattigdomsbekjempelse uavhengig av utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser. Det er derfor viktig å presisere at utviklingspolitikken ikke skal være et middel for sikkerhetspolitikken, men at utviklingspolitikken skal være et selvstendig mål. Der sikkerhetspolitiske- og utviklingspolitiske hensyn går hånd i hånd, kan man kombinere disse hensynene. Det er dessuten viktig at norsk sikkerhetspolitikk bidrar til samstemt utvikling. I dag ser vi flere eksempler på at det motsatte skjer.

Krig og konflikt er et hinder for å oppnå menneskerettighetene og sosial og økonomisk utvikling. Det er derfor viktig at Norge fortsetter å bidra til konflikthåndtering og legger vekt på forebygging av krig og konflikt og å bidra til fred og forsoning. Vi må alltid søke å redusere de humanitære lidelsene og bidra til å skape fred.

Det sivile samfunn, religiøse aktører og lokalsamfunn vil spille en viktig rolle i det forebyggende arbeidet.

Norge må fortsette å sikre at kvinners deltakelse i freds- og sikkerhetsspørsmål økes og at FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 og påfølgende resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet implementeres. Dette gjelder ikke kun å beskytte kvinner mot seksuell vold i krig, men også sikre at kvinner deltar, på lik linje med menn, i fredssamtaler og forhandlinger.

I 2015 vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 2250 om ungdom, konflikt og radikaliserings. Dette er første gang i historien at det fokuseres på ungdoms rolle for å bidra til fredsbygging og jobbe mot voldelig ekstremisme. KrF støtter at ungdom har en viktig rolle som fredsbyggere i sine samfunn og arbeidet med å inkludere ungdom må styrkes.

### 4.5.1. Norske militære bidrag i utlandet

Norge skal fremme fred og sikkerhet globalt. Når det unntaksvis ikke lykkes å forebygge eller stanse væpnede konflikter på sivil vis må Norge også være beredt til å bidra i internasjonale humanitære intervensjoner for å bevare eller gjenopprette fred. Norske militære bidrag må imidlertid ha en klar og tydelig forankring i folkeretten.

Norske militære styrker bør bidra til FNs fredsbevarende operasjoner der vi har kapasitet og kompetanse til dette. De senere årene har norske militære bidrag til FN-operasjoner vært meget begrenset, parallelt med at Norge har støttet opp under den NATO-ledede operasjonen i Afghanistan. De fleste FN-operasjoner er i fattige land, hvor de væpnede konfliktene bidrar til å skape ustabilitet og fortsatt fattigdom. KrF mener at Norge bør styrke bidragene til FN-operasjoner, særlig i fattige land hvor Norge vil ha potensial til å kunne bidra til langsiktig fredsbygging og statsbygging etter at freden er gjenopprettet. Fra norsk side bør en være beredt til å komme med et betydelig bidrag til FNs fredsbevarende operasjoner i Afrika.

Norges bidrag til internasjonale militære operasjoner må ha forankring i folkeretten, fortrinnsvis gjennom mandat fra FNs sikkerhetsråd.

### 4.5.2. Norsk våpeneksport

Norge er i forhold til folketall en av verdens største eksportører av våpen og krigsmateriell. Våpeneksport er med på å undergrave utvikling og opprettholde liv i voldelige konflikter og krig. I 2014 fikk vi en internasjonal våpenhandelsavtale (Arms Trade Treaty). I en verden preget av stadig mer usikkerhet er åpenhet og bedre kontroll rundt norsk og global våpenhandel viktigere enn noensinne for vår felles trygghet. KrF vil arbeide for at det blir en robust implementering og gjennomføring av avtalen, både i Norge og internasjonalt. Det er viktig å forhindre at våpen havner på avveie og her vil sivilsamfunnet spille en viktig rolle som vaktbikkjer for å sikre åpenhet og kontroll.

KrF vil intensivere arbeidet for innføring av felles norm for sluttbrukerklæringer i NATO og krav om sluttbrukerklæring fra alle land Norge selger våpen til, også NATO-land. KrF vil arbeide for bedre sikring av norsk våpeneksport ved å kreve retten til å utføre en stikkprøvekontroll på oppgitt sluttbrukerklæring etter en viss tid, dette må også gjelde NATO-land. Norge må ikke tillate eksport av våpen til land der det er risiko for at materiellet blir brukt til intern undertrykking eller systematiske og alvorlige brudd på menneskerettighetene. KrF har bidratt til at våpeneksportreglene gradvis har blitt gjort mer restriktive i seinere år og vil fortsette dette arbeidet, spesielt overfor autoritære stater som viser manglende respekt for menneskerettighetene.

KrF vil utrede en ordning med et parlamentarisk utvalg eller etikkråd for eksport av norsk forsvarsmateriell. I en slik utredning vil det være naturlig å se nærmere på erfaringene fra Sverige, England, Belgia og andre land med ordninger for økt parlamentarisk innsyn.

**KrF vil:**

- Være strengere når det gjelder Norges implementering av FNs resolusjon 1325 og stille større krav til at kvinner deltar i fredssamtaler, spesielt der hvor Norge spiller en aktiv rolle, og øke bevilgninger slik at dette arbeidet prioriteres.
- Legge økt vekt på og bidra med øremerkede midler slik at ungdom får delta mer aktivt i fredsbyggingsarbeid, som forutsatt i FNs resolusjon 2250.
- At Norge i større grad bør være åpen for å delta i FNs fredsbevarende operasjoner, særlig i fattige land.
- Ta initiativ til at eksport av militært materiell, samt tilslag og avslagsgrunnlag, må offentliggjøres.
- Tolke EU-kriteriet for menneskerettighetssituasjonen i mottakerland strengere enn i dag, og sikre at Norge ikke eksporterer militært utstyr som kan brukes til intern undertrykking av regimer som er ansvarlige for utstrakte menneskerettighetsbrudd.
- Innføre sluttbrukerklæring for all eksport av norsk militærmateriell og skjerpe etterkontrollmekanismene, også til NATO-land, og styrke kontrollen for å forhindre at det havner på avveie. Intensivert arbeid for en felles norm for sluttbrukerklæringer i NATO er viktig for å oppnå framgang på dette området.

## KAPITTEL 5

# Verdivalg i norsk bistand

## 5.1. Fattigdomsbekjempelse og rettighetsbasert utvikling

KrFs utgangspunkt i utviklingspolitikken er menneskeverdet, som gir alle mennesker grunnleggende rettigheter i kraft av det å være menneske. For KrF er sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter like viktige, og vi har alle et ansvar for å bidra til at alle mennesker får oppfylt sine rettigheter. Fattigdom er ut fra en slik tanke et grunnleggende menneskerettighetsproblem. Når mennesker ikke får ivaretatt sin rett til nok mat, rent vann, tilstrekkelig helsehjelp eller utdanning, på grunn av fattigdom, kan ingen som er opptatt av menneskeverdet være likegyldige, og særlig ikke når man bor i et av verdens rikeste land. Vi plikter å gjøre det vi kan for å bidra. Hovedmålet er å utrydde all ekstrem fattigdom, i tråd med FNs bærekraftsmål 1.

Vi lever i en verden som er stadig tettere knyttet sammen, og der hendelser langt borte fra oss, på kort tid kan få direkte betydning også for våre egeninteresser, vår sikkerhet og vår økonomiske velstand. Til tross for uttalt enighet om at målet for bistanden er å bekjempe fattigdom, har bistanden til alle tider blitt knyttet opp mot andre politiske mål, helt fra den kalde krigens dager. Dette gjelder også Norge i dag. De tre største mottakerlandene av norsk bistand, Brasil, Afghanistan og Palestina, er alle prioritert ut fra andre årsaker enn fattigdom. KrF ønsker en endring av norske bistandsprioriteringer, i tråd med målet om fattigdomsbekjempelse, som også får konsekvenser for prioriteringene i bistandsbudsjettet.

Kombinasjonen av økt migrasjon til Europa og terrortrusselen fra islamsk ekstremisme, brukes nå som begrunnelse for å se utviklingspolitikken som en del av sikkerhetspolitikken. Utviklingspolitikken henger selvsagt tett sammen med resten av utenrikspolitikken, og det er selvsagt ingenting galt i å påpeke at vi også har egeninteresse i stabiliteten som følger av mindre fattigdom. KrF vil imidlertid advare mot enhver dreining i retning av å dreie utviklings- og bistandspolitikken bort fra sitt hovedmål, og gjøre den til et virkemiddel i vår egen sikkerhetspolitikk. Fattigdomsbekjempelse skal fortsatt være hovedmålet for norsk bistand. Vi kommer tilbake til dette.

Forutsetningen for at Norge tar sitt globale ansvar på alvor er imidlertid at bistandsnivået opprettholdes på 1 prosent og at en ikke aksepterer en utvanning av bistanden.

### 5.1.1. Tverrpolitisk bistandsforlik

Fra 1960 og fram til 1976 har utviklingshjelpen som andel av BNI økt fra 0,1 prosent til 0,7 prosent. FN har et etablert mål om at bistanden fra de rikeste landene skal utgjøre 0,7 prosent av BNI, og etter 1976 har Norges bistandsandel ikke ligget under dette nivået. Norge har i tillegg til FNs mål på 0,7 prosent, en tverrpolitisk enighet om at norsk bistand skal utgjøre minst én prosent av BNI.

For KrF er dette et verdispørsmål. Norge har en historie som et fattig land som har blitt løftet ut av fattigdom gjennom en kombinasjon av bistand fra andre land, tilgang på naturressurser og godt styresett i en kritisk fase av overgangen fra fattig til rikt land. Vi har som et av verdens rikeste land en forpliktelse til å gå foran for å bistå andre land i gjøre den samme utviklingsreisen som vi selv har gjort, og vår satsing på bistand kan være et eksempel for andre rike land.

KrF mener derfor at én-prosent-målet bør opprettholdes, og vil jobbe for et tverrpolitisk forlik i Stortinget om dette gjennom en tverrpolitisk flerårig forpliktelse. Storbritannia har sitt bistandsmål på 0,7 prosent vedtatt som egen lov i Underhuset.

### 5.1.2. Ingen utvanning av bistanden

OECDs utviklingskomite (DAC) har det autoritative ansvaret for å definere hva som kan betraktes som bistand. Komiteen består av giverland, og det er deres representanter som til enhver tid fatter beslutningene om hva som kan betraktes som bistand («ODA», Official Development Assistance). OECD/DACs definisjon av hvilke utgifter et giverland kan godskrive som bistand inkluderer også flere utgifter som ikke har noen direkte sammenheng med fattigdomsbekjempelse eller humanitær hjelp i sårbare land. Samtidig utfordres bistandsdefinisjonen av stadig nye forslag om utvidelse av definisjonen til ulike utgifter hos giverlandet, som militær- og sikkerhetsutgifter m.v.

Arbeidet i OECDs utviklingskomité har stor påvirkning for rammen for norsk bistandsforvaltning. Tekniske endringer i ODA-definisjonen kan til syvende og sist få store konsekvenser for livene til millioner av fattige mennesker. Samtidig er disse viktige politiske prosessene preget av lite åpenhet og få muligheter til å gi kvalifiserte innspill, både for sivilsamfunnet og for myndigheter i partnerland. Vurderinger av hva som skal defineres som bistand er spørsmål som burde være gjenstand for debatt og diskusjon, både med viktige bistandsaktører og med Stortinget.

I OECD/DAC bør Norge arbeide for at viktige bistandsprinsipper som fattigdomsorientering, mottakerorientering, nasjonalt eierskap, giverkoordinering fastholdes og at disse i større grad får prege praksis i ulike giverland. Dette har vært forankret i internasjonal enighet om Paris-erklæringen, Busan-erklæringen og tilsvarende.

Norge har tradisjonelt inntatt en restriktiv linje og vært påpasselig med å motarbeide forsøk på utvanning av internasjonal bistand. KrF ser med bekymring at Norge under Solberg-regjeringen i OECD/DAC blant annet har støttet tiltak for å utvide bistandsdefinisjonen med en ny kategori for forebygging av anti-terror-tiltak. KrF er kritisk til dette og mener at en fra norsk side fortsatt bør hindre en utvikling der bistandsbudsjettet blir brukt som finansieringsmekanisme for en rekke andre tiltak i land i sør. Norge bør fortsatt kjenne- netegnes av en restriktiv linje der bistanden benyttes til det som er dens hovedformål: fattigdomsbekjempelse.

Norske myndigheter må derfor fastholde etablerte prinsipper i internasjonal bistand og jobbe aktivt i OECD/DAC og andre relevante arenaer for at bistandsdefinisjonen ikke utvannes og utvides.

### 5.1.3. Hva som ikke er bistand

Etter OECD/DACs nåværende bistandsdefinisjon kan Norge godskrive blant annet utgiftene Norge har til håndtering av flyktninger og asylsøkere de første 12 månedene de er i Norge. Den økte flyktningstrømmen til Norge i 2015 og begynnelsen av 2016 førte til massive kutt i de delene av bistanden som gikk til utviklingsland for å finansiere Norges håndtering av flyktningestrømmen. Dermed innebar en brutto økning av bistandsbudsjettet for 2016 i realiteten en reduksjon i den «reelle bistanden» og til at Norge ble største mottakerland av norsk bistand.

Norge har i internasjonale klimaforhandlinger forpliktet seg til å redusere våre klimautslipp. Samtidig øker de norske klimautslippene, og for å kompensere for dette finansierer Norge klimatiltak i andre land. Det norske klima og skogsatsingen og prioriteringen av REDD+ har ført til at Brasil er det landet – bortsett fra Norge selv – som mottar flest bistandspenger fra Norge.

KrF mener bistandens legitimitet svekkes ved at bl.a. utgifter til mottak av flyktninger og utgifter for å kompensere for norske økte klimautslipp defineres inn på bistandsbudsjettet i stadig større grad. Det gjør det vanskelig for bistanden å oppnå resultater, og svekker også forutsigbarheten for partnere og mottakerland når andelen som faktisk når frem til verdens aller fattigste svinger i takt med flyktningstrømmene i Nord-Europa.

KrF mener derfor at finansieringen av flyktningutgifter i Norge og av klimatiltak som ikke har direkte utviklingseffekt men er ment å kompensere for norske klimautslipp ikke skal medregnes i målet om 1 prosent av BNI i bistand, men skal komme i tillegg – addisjonelt.

### KrF vil:

- Opprettholde bistandsnivået på minst én prosent av BNI.
- Gjøre en dreining av norsk bistand slik at en hovedvekt av bistanden går til de fattigste landene, i Afrika sør for Sahara.
- At alle flyktningutgifter og regnskogssatsingen skal være addisjonelle i forhold til bistandsbudsjettet.
- At norske myndigheter skal arbeide aktivt i OECD/DAC og andre relevante arenaer for at bistandsdefinisjonen ikke skal utvides.
- At Norge jobber for en større åpenhet i DAC, slik at organisasjoner og andre kan være aktivt involvert og konsultert i ODA-reformarbeidet.
- At norske posisjoner i viktige spørsmål knyttet til definisjonen av bistand bør drøftes med Stortinget/utenrikskomiteen i Stortinget.

### 5.1.4. Prioritering av de fattigste landene

Målet for den brede utviklingspolitikken er ivaretagelse av alle menneskers rettigheter og å bekjempe fattigdom. Bistand er ett viktig verktøy i dette arbeidet. Gitt de ressursene det er mulig å få gjennomslag for å bruke til dette formålet, er det viktig at vi bruker bistanden der det er størst behov og der den kan brukes mest effektivt. Mens mange land er blitt mindre avhengige av bistand ettersom andre kapitalstrømmer har blitt viktigere, er de aller fattigste landene fortsatt svært avhengige av mer tradisjonelle utviklingshjelp.

En stor del av verdens fattigste bor riktignok i mellominntektsland, men i disse landene handler fattigdomsbekjempelse primært om intern omfordeling. Norge bør støtte arbeid for å styrke demokrati, sivil samfunn og fagforeninger også i enkelte slike land for å bidra til reduserte forskjeller. Hovedvekten av norsk bistand bør imidlertid gå til de aller fattigste landene, for å bidra til at de kan komme seg ut av fattigdomsfellene de befinner seg i. De aller fleste av de fattigste landene befinner seg i Afrika sør for Sahara, og KrF mener det er gode grunner til å konsentrere bistanden mest om disse landene og til dels Sør-Asia, selv om samarbeidet også med enkelte andre land foreslås videreført.



### 5.1.5. Sårbarhet og sårbare stater

Sårbare stater er ikke kun stater preget av krig og konflikt. I dag snakker man gjerne om «sårbarhet» som et mer universelt fenomen som kan ramme mange, eller alle, land, og er ikke kun begrenset til land man historisk sett har karakterisert som «sårbare stater».

Sårbarhet er oftest flerdimensjonal, og sårbarheten er ikke statisk. Sårbarhet er et gradsspørsmål, og i en OECD-rapport fra 2015<sup>40</sup> omtales ikke lenger «sårbare stater» men isteden ble det introdusert et sårbarhetsbarometer med fem dimensjoner: preget av voldelighet; mangler rettsstatsprinsipper og fungerende rettsapparat; mangler ansvarlige og inkluderende offentlige institusjoner; preget av økonomisk utenforskap og manglende stabilitet, og mangler kapasitet til å unngå og/eller tilpasse seg sosiale, økonomiske og miljømessige sjokk eller katastrofer. Disse fem dimensjonene kan brukes til å identifisere de mest utsatte landene i sammenheng med sårbarhet, samt å definere nasjonale og internasjonale bistandstiltak og ressurstildeling.

Selv land uten konflikt, der politisk styresett og økonomi utvikler seg i riktig retning, der flere løftes ut av fattigdom, kan være utsatt for naturkatastrofer og andre alvorlige, uforutsigbare hendelser som gjør dem sårbare i kortere eller lengre tidsrom. Ofte kan det ha begrenset verdi å vurdere sårbarhet på landnivå. Innenfor stater vil det være områder eller grupper som er mer sårbare, grunnet for eksempel diskriminering (og derigjennom politisk og økonomisk eksklusjon), geografisk plassering (slik som avsidesliggende samfunn), utsatthet for klimarelaterte kriser (både i urbane sentre og på landsbygda) eller nærhet til vold eller væpnede konflikter.

*KrF ser imidlertid sårbarhet først og fremst i et fattigdomsperspektiv.* Nesten 1,4 milliarder mennesker lever i de mest sårbare områdene. I følge FNs generalsekretærs rapport til Verdens humanitære toppmøte (mai 2016) kommer antallet til å øke til 1,9 milliarder innen 2030. UNHCRs 2015 Global Trends rapport viser at antall flyktninger og internt fordrevne i verden er på det høyeste nivået noensinne. Ifølge rapporten hadde antall tvangsfordrevne mennesker ved utgangen av 2014 økt til 59,5 millioner mennesker, hvorav halvparten var barn. Mange sårbare stater gjorde fremskritt i forbindelse med tusenårsmålene, men som gruppe gjorde de det klart dårligere enn andre utviklingsland, spesielt med hensyn på fattigdom. Denne trenden peker mot en konsentrasjon av fattigdom i sårbare sammenhenger. Det er de sårbare statene som henger mest etter når det gjelder realiseringen av målene om fattigdomsbekjempelse. Det er helt klart her fattigdomsutfordringene er størst.

Siden en stor andel av verdens fattigste i fremtiden antas å bo i sårbare stater vil KrF prioritere bistanden til de sårbare statene i Afrika sør for Sahara høyest, som i et fattigdomsperspektiv på sårbarhet skiller seg ut og basert på OECDs sårbarhetsbarometer. Av de 48 minst utviklede landene (MUL) er 34 av dem i Afrika sør for Sahara, og det er disse landene som generelt henger etter i den internasjonale utviklingen. OECD<sup>41</sup> har dokumentert at bistand i mindre grad går til de mest sårbare

statene enn til bedrestilte utviklingsland. Fortsatt prioriteres mellominntektsland høyest i internasjonal bistand, med unntak av Irak og Afghanistan som mottar betydelige bistandsvolumer. Ti av de elleve landene som OECDs rapport viser at er «meget lavt prioritert» av donorlandene er sårbare stater. KrF mener at Norge må bidra til å snu denne utviklingen.

FNs bærekraftsmål er universelle og relevante for sårbare stater. De erkjenner at bærekraftig utvikling og fred henger sammen. Det betyr at det er nødvendig å bekjempe de underliggende årsakene til vold og sårbarhet som en integrert del av utviklingen, og ikke bare håndtere symptomene. Langsiktig utviklingsinnsats, utover den humanitære, i de mest sårbare landene kan fremme fattigdomsreduksjon, noe som også forutsetter at man lykkes i å bygge motstandsdyktige institusjoner og samfunn, samt reduserer konflikt. Sårbarhet har mange lag - konsekvensene av klimaendringer og naturkatastrofer er større i land som allerede sliter med ustabile forhold og/eller med å etablere en skjør fred. Kriser og katastrofer reduserer dessuten mulighetene for å sette i verk forebyggende tiltak. Inkludering, rettferdighet, trygghet og likeverd er i seg selv globale utviklingsmål, og det er enighet om at suksess på disse områdene er nært knyttet til å oppnå alle andre utviklingsmål. En målrettet innsats og vedvarende investeringer vil være nødvendig for å gjøre fremskritt i sårbare stater.

Konsekvensen av sårbarhet, vold og konflikter er ikke begrenset kun til opphavsland. Det smitter over på nabolandene og videre, med regionale og globale konsekvenser som nå representerer utfordringer i mange land, både i nord og sør.

For KrF er det imidlertid utenkelig å la utviklingspolitiske prioriteringer bli styrt av norske sikkerhetspolitiske egeninteresser eller migrasjonsutfordringer. Målet for norsk bistand er ikke å fremme norsk sikkerhetspolitikk eller å få færre flyktninger til Norge, som fremhevet av Solberg-regjeringen. Disse politikkområdene bør holdes utenfor bistands- og utviklingsbudsjettet.

#### Innretning av bistanden til sårbare stater

For KrF er følgende fire prioriteringer grunnleggende for arbeidet i sårbare stater:

- Ha en god forståelse av kontekst, det politiske og institusjonelle miljøet for å kunne utforme effektive utviklings tiltak. En må ta utgangspunkt i det som faktisk fungerer lokalt og bygge på dette.
- Bærekraftsagendaen må tilpasses lokale forhold. Dette er spesielt viktig i sårbare situasjoner hvor sentrale myndigheters rekkevidde og autoritet kan være begrenset eller ikke-eksisterende.
- Legge grunnlag for nasjonalt eierskap, noe som muliggjøres gjennom å legge til rette for fem stats- og fredsbyggingsmål, (i) inkluderende politiske beslutningsprosesser, (ii) sikkerhet, (iii) en fungerende justissektor, (iv) skape arbeidsplasser og bedre levekår, (v) styrke kapasiteten til å generere nasjonale inntekter, samt å levere grunnleggende offentlige tjenester.
- Akselerasjon av utviklingsfremskritt forutsetter konkrete utviklingstiltak som når befolkningen og som bidrar til fredsbygging, sammen med tiltak som bygger statens kjernefunksjoner. Dette kan bidra til å redusere vold og ustabilitet.

40 <http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2015-9789264227699-en.htm>

41 <http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2015-9789264227699-en.htm>

Det er viktig å inkludere et kjønnsperspektiv i alle utviklingsprogrammer, og motarbeide diskriminering og umyndiggjøring som rammer kvinner. Dette kan for eksempel dreie seg om støtte til kvinner som vil engasjere seg i politiske prosesser og til straffeforfølgning av seksuell og kjønnsbasert vold.

Det er også viktig å sikre unges deltakelse i utvikling og fredsbygging for å styrke stabiliteten i samfunn. Det nylige vedtaket av resolusjon 2250 (2015) om ungdom, fred og sikkerhet i FNs sikkerhetsråd er en anerkjennelse av viktigheten av å inkludere ungdom i arbeidet med å bygge fred og stabilitet.

Veien til mer fredelige og inkluderende samfunn er utfordrende. Land og samfunn trenger vedvarende støtte, ekspertise og finansiering for å kunne endre kurs fra krise mot fred og inkluderende, bærekraftig utvikling. Bærekraftsmål 16 peker på behovet for å bygge fredelige og inkluderende samfunn ved å etablere effektive, ansvarlige og åpne institusjoner.

Erfaringer tilsier at gjennomføring av dramatiske reformer på kort tid sjelden er en god ide i konfliktrammede områder. Innsats bør innrettes mot å få til grunnleggende funksjoner i forvaltningsapparatet, og at statlige myndigheter også reker ned til lokalt nivå og kan bidra til å stabilisere en sårbar og ustabil situasjon. Ved valg av sårbare stater bør det sees hen til land der Norge har en særkompetanse, har et utstrakt kontaktnett, har bidratt gjennom fredsprosesser eller har hatt et vedvarende engasjement over tid.

Det å bidra til stabilitet og et bedret styresett i sårbare stater, ikke minst gjennom å styrke statlige institusjoner, er et generasjonsprosjekt. Det krever langsiktig innsats, et tydelig politisk engasjement på høyt nivå og vilje til å ta stor risiko. Norge bør være beredt til dette. Derfor kan heller ikke prioriteringene svinge med internasjonale begivenheter eller midlertidige fram- eller tilbakeskritt. Når en først går inn med et større engasjement, må det være klart at en viser vilje til å stå løpet ut, med mindre styresettet landet skulle tilsi at det blir umulig for Norge å påvirke utviklingen i positiv retning, selv over tid.

Utfordringen er at de tradisjonelle bistandskanalene i liten grad bidrar til å realisere stats- og fredsbyggingsmålene, enten det gjelder å styrke landenes egen forvaltningskapasitet og de statlige kjernefunksjonene, det være seg regjeringsapparatet, finansforvaltning, reform av sikkerhetssektoren, politi og rettsapparatet. Statens kjernefunksjoner styrkes best gjennom direkte opplæring og oppbygging av slike institusjoner. I tillegg er selvsagt grunnleggende sosiale tjenester for befolkningen innen helse og utdanning viktige.

Tross kunnskapen om viktigheten av slik innsats og de sårbare statenes egne prioriteringer, viser OECDs bistandsstatistikk at kun fire prosent av all bistand til slike land går til politisk institusjonsbygging. To prosent går til sikkerhetssektoren og tre prosent til å støtte rettsstaten. De fleste givere og internasjonale aktører fortsetter å prioritere det de selv har mest interesse av, uten å skjele nevneverdig til det vi vet om hva som fungerer best eller til det landene selv ønsker. Innsatsen synker også fem år etter fredsavtalen. Kun på justisområdet skjer det en økning.

Det er likevel utfordringene knyttet til politisk legitimitet og tillit som vil være mest avgjørende for at landet stabiliseres over tid og statlige institusjoner styrkes. Det er derfor tilstedeværelse fra norsk side også er så viktig. For at Norge effektivt skal kunne bidra må en ikke bare ha tilstedeværelse gjennom egen ambassade eller felles representasjon med andre givere. Det må også arbeides med nye virkemidler som bedre kan styrke lokale institusjoner som faktisk fungerer og på sikt bidra til å styrke statens kjernefunksjoner og samtidig hindre korrupsjon. Fremfor å fokusere på det som er dysfunksjonelt, bør en støtte opp om de nettverkene og institusjonene som har legitimitet og som folk har tillit til. Det er viktig å være åpen på disse utfordringene og på risikofaktorene knyttet til slik bistand i sårbare stater. På finansieringssiden er det samtidig bør en søke å unngå bistandstiltak som systematisk går utenom staten, slik at kapasitetsarbeidet for å styrke statlige institusjoner i realiteten undergraves. Dette er meget vanskelig og stiller store krav til norsk bistandsforvaltning.

### Bedre koordinering og større verktøykasse

Det er krevende, men ikke umulig å bidra til utvikling i sårbare stater. Det må arbeides systematisk med et sett med virkemidler som kan bidra til stabilitet og styrke statens kjernefunksjoner i disse landene, blant annet gjennom bruk av: (i) giverkoordinering, (ii) nye finansieringsmekanismer, (iii) tilpasning av bistandsvolum til lokale forhold, (iv) sekundæringsprogrammer, og (v) full åpenhet om ressursbruken.

En styrket giverkoordinering er avgjørende for å sikre at statens kjernefunksjoner blir bygget. Denne bør også omfatte den sivile siden av FNs fredsbevarende operasjoner, slik at reformer i sikkerhetssektor, politi og justissektoren er koordinert. For at FNs virksomhet skal fungere bedre må det imidlertid grunnleggende reformer til, slik det uavhengige høynivåpanelet for FNs fredsoperasjoner (HIPPO) har foreslått i sin rapport fra juni 2015.<sup>42</sup> Dette er en nøkkel til forbedringer i sårbare stater. Norge bør være en pådriver for slike reformer og for effektiv koordinering på landnivå, og bør fortsette sitt aktive arbeid for gjennomføring av reformer i FN-systemet.

Samtidig trengs en større 'verktøykasse' for virkemidler som gir resultater i sårbare stater. Når det gjelder finansieringsmekanismer er det vanskelig å komme utenom ulike varianter av flegiverfond gitt mangelen på god finansforvaltning. Flegiverfond har fungert godt noen steder, og dårlig andre steder - avhengig av utforming og hvilken organisasjon som har hatt det administrative ansvaret. Som regel bidrar slike fond til bedre koordinering og kan styrke statlige institusjoner. De erfaringer man har gjort seg må imidlertid benyttes til å etablere en ny generasjon flegiverfond, der tidligere svakheter er rettet opp. Her bør også nye typer sektorbaserte fond vurderes, som for eksempel det vellykkede UNICEF-administrerte fondet for utdanningssektoren i Zimbabwe.

Svært få givere har nå implementeringskapasitet i felt. I sårbare stater har ikke landets myndigheter og aktører slik gjennomføringskapasitet heller. Givere som Norge er derfor

42 Uniting Our Strengths for Peace, Politics, Partnerships and People, Report of the High-Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 June 2015, [http://www.un.org/sg/pdf/HIPPO\\_Report\\_1\\_June\\_2015.pdf](http://www.un.org/sg/pdf/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf)

avhengig av partnere for å få til resultater. Samtidig må en unngå å basere seg på partnere som kontinuerlig går utenom staten, og som derfor indirekte bidrar til å undergrave den. Her må det arbeides med nye virkemidler og samarbeidsformer der kapasiteten hos landets myndigheter økes, samtidig med at utviklingstiltak gjennomføres. Dersom en skal lykkes i kampen mot fattigdom må også satsingen på utdanning og helse økes i nettopp disse landene, der utfordringen er størst. Desto viktigere er arbeidet med å finne nye verktøy som både kan levere kapasitet og tjenester i sårbare stater.

Faren for en for sentralistisk og elitistisk tilnærming gjør at en parallelt med dette bør søke å nå befolkningen på landsbygda direkte med ressurser til egendrevne utviklingstiltak. Det nasjonale solidaritetsprogrammet i Afghanistan er et slikt vellykket eksempel. Evalueringer viser dette. Dette programmet, som gir kontantoverføringer til landsbyer som selv planlegger og gjennomføringer egne utviklingsprosjekter, har potensial for å kunne benyttes i en rekke andre sårbare stater.

De fleste sårbare stater har en desperat mangel på ressurser, og er ofte ignorert av giverlandene, slik det også fremgår av OECDs rapporter. Unntaket for Norges vedkommende er Afghanistan, der en har bidratt med meget store bistandsvolumer. Samtidig har bistanden til landet være preget av stormaktsinteressene, enorme overføringer og tilsidesetting av flere bistandspolitiske prinsipper. I Afghanistankommisjonens rapport (NOU 2016:6),<sup>43</sup> trekkes det viktige lærdommer. Landets totale absorpsjonskapasitet var for begrenset til å nyttiggjøre seg bistandsvolumene på en effektiv måte, slik både den danske og norske Afghanistan-evalueringen viser. Det samme fenomenet gjorde seg gjeldende i Irak. Dette bør få konsekvenser for omfanget av norsk bistand til landet. En annen viktig lærdom er at statsbygging er nærmest umulig å oppnå mens det pågår konflikt. Dette har stor betydning for hvilke sårbare stater Norge kan og bør gi bistand til, enten det er Syria, Libya eller Jemen som vurderes. Det bør foretas en egen gjennomgang av kommisjonens rapport, slik at disse lærdommene bidrar til å påvirke innretning og omfang på bistanden til Afghanistan, så vel som til andre sårbare stater.

Når det gjelder andre sårbare stater, er ressursituasjonen annerledes enn for Afghanistan. Også for andre sårbare stater bør imidlertid absorpsjonskapasiteten vurderes nøye. Der den ikke er stor, kan det være vel så viktig å gi smart bistand som mye bistand. Dette krever inngående kjennskap til landet og tilstedeværelse over tid.

For å styrke statens kjernefunksjoner er kapasitetsbygging avgjørende. Her bør tiltak som har vist seg å fungere godt benyttes i større skala i nye land. Dette gjelder blant annet sekonderingsprogrammer for å bygge kapasitet i finansieringsinstitusjonene slik en gjorde Botswana, Mosambik og Uganda på 90-tallet. Dette har fungert meget godt og har hatt langvarig positiv effekt. For Mosambik ble tusener av statsansatte fra portugisisk- og spansk-talende land sekonderet til hele statsforvaltningen fra 1992 til tusenårsskiftet, både for kjernefunksjoner og tjenesteleveranser. En brukte altså personell fra tilsvarende institusjoner i andre land til å bygge kapasitet, ikke for å erstatte de nasjonale, men for å gi

dem opplæring i institusjonell kompetanse og statsforvaltning.

Slike sekonderingsprogrammer kan gjerne baseres på sekondering av personell fra andre land i sør, slik det skjedde for Mosambik. Norge støttet et program i regi av IGAD, samarbeidsorganisasjonen på Afrikas Horn, i Sør-Sudan, basert på slike prinsipper, selv om det ikke hadde et tilsvarende fokus på statens kjernefunksjoner. KrF mener at Norge bør bidra til å initiere og finansiere slike sekonderingsprogrammer, gjerne som ledd i et sør-sør-samarbeid.

Metodene som er benyttet i olje for utvikling-programmet har også fungert godt i land som Timor Leste og andre oljeproduserende land. Dette potensialet bør utnyttes enda bedre. Dette kommer vi tilbake til i kap. 5.2.1 der Kunnskapsbanken er beskrevet.

#### KrF vil:

- At det skal være norsk ambassade eller norsk representasjon i fellesskap med andre givere i alle sårbare stater som Norge innleder et prioritert utviklingssamarbeid med.
- At det utarbeides en større og bedre 'verktøykasse' for virkemidler i bistanden til sårbare stater, der vellykkede programmer som det nasjonale solidaritetsprogrammet i Afghanistan blir vurdert også for andre land.
- Utforme en ny generasjon flergiverfond, basert på best praksis.
- Benytte sekonderingsprogrammer for statsforvaltningen i sårbare stater.
- At Afghanistan-kommisjonens rapport før legges frem og drøftes som egen sak i Stortinget.
- At det må foretas en gjennomgang av Afghanistan-kommisjonens rapport på bistandsområdet og lærdommer må trekkes for Afghanistan-bistanden, så vel som for andre sårbare stater.

## 5.2. Reform for resultater - omlegging av norsk bistand

Norsk bistand er i dag svært fragmentert. Det er vanskelig å få klarhet i hvor norske bistandsressurser går, både når det gjelder land, bistandskanaler og tematiske satsingsområder. Norsk bistand har hatt en tendens til stor sektormessig spredning, selv om det også ble gjort forsøk på å stramme inn prioriteringene i tidligere år. Siden den gang er bistanden blitt ytterligere fragmentert ikke bare geografisk, men også tematisk - der innsatsen er blitt spredt på en rekke sektorer. Det har gitt en uoversiktlig bistand. Når bistandskompetansen og forvaltningen ikke er blitt tilsvarende styrket, er det stor fare for at kvalitet og resultater blir skadelidende. Mangelen på oversikt er også blitt kritisert av et flertall på Stortinget, som har bedt om budsjettproposisjoner som tydeliggjør prioriteringene bedre. Bistanden er de siste par årene også blitt mer og mer uforutsigbar, med store svingninger i prioriteringer og bevilgninger til ulike formål. Dette skaper problemer og manglende forutsigbarhet for partnere for norsk bistand, de aktørene vi er mest avhengige av for at bistanden skal gi resultater.

43 NOU 2016: En god alliert - Norge i Afghanistan 2001 - 2014, Oslo, 6. juni 2016.

Regjeringen har gjort et forsøk på å gjøre noe med den geografiske spredningen ved å velge 12 fokusland for norsk bistandsinnsats. Det er imidlertid ikke klart hva begrepet fokusland i praksis betyr og hvorvidt dette har en reell betydning for bistandsvolumet. Så langt har Stortinget heller ikke fått klarhet i hvor mye av bistanden som kanaliseres til disse landene, ei heller om de skal prioriteres for bilaterale programmer. Dersom en geografisk konsentrasjon av bistanden skal ha mening, må dette få betydning for hvor stor del av den totale bistanden som skal gå til fokuslandene og hvordan samarbeidet utformes. Det er omfanget av bistanden som gis til prioriterte land som er interessant, ikke at en kategoriserer 12 land som fokusland. Regjeringen har likeledes lagt opp til en reduksjon i antall land som mottar norsk bistand i en eller annen form, den såkalte landlisten. Størrelsen på en slik global landliste forteller imidlertid svært lite om spredning eller konsentrasjon av bistanden dersom den ikke omfatter bistandsvolumer. Den forteller i realiteten lite om hvor bistandskronene går.

Generelt er inntrykket at ingen av disse to grepene hatt noen vesentlig betydning for konsentrasjon av bistandsvolumet. Så langt har det ikke vært gjort noen grep for å konsentrere den tematiske bistandsinnsatsen mer, og når det gjelder forutsigbarhet har utviklingen gått i negativ retning, snarere enn det motsatte. En til dels uintendert konsekvens av manglende konsentrasjon, tidligere regjeringers store bevilgninger til vern av regnskog og de siste årenes enorme humanitære satsing har bidratt til en forskyvning i retning av mer bistand til mellominntektsland og mindre til fattigdomsorientert bistand rettet mot de fattigste landene. Inntrykket er også at det gis mindre og mindre bilateral bistand, og at ressursene primært kanaliseres gjennom andre kanaler. Dette er knyttet til manglende forvaltningskapasitet og bistandskompetanse, samt nedprioritering av kapasiteten på landnivå. Samtidig klager mange partnere på at Norge gjør bruk av mer øremerking enn før og at det er mindre fleksibilitet knyttet til midlene.

Det er et stort paradoks at det går stadig større volumer med betydelig fleksibilitet til globale fond og initiativ, Norfund, regnskogssatsing og humanitære bistand, mens den bilaterale bistanden og bistanden til sivilt samfunnsorganisasjoner er blitt mer preget av øremerking, kontroll og detaljstyring. Denne bistanden utgjør også en mindre del av bistanden enn før. Det ser med andre ord ut til å være mindre kontroll og styring med de store beløpene på bistandsbudsjettet, mens det er mer kontroll med de mindre beløpene, uten at noen synes å egentlig ha et overordnet grep.

Viktige prinsipper i norsk bistand som konsentrasjonsprinsippet, fattigdomsorienteringen og mottakerorienteringen ser også ut til å være under press, og undergraves, uten at Stortinget har fått mulighet til å drøfte dette. Det har heller ikke vært noen debatt i Stortinget om en fra norsk side skal gå bort fra bilateral bistand eller ikke. Det er på tide at landets nasjonalforsamling drøfter denne utviklingen og setter en ny og klar kurs for utviklings- og bistandspolitikken.

### 5.2.1. Bistandsnøkkelen - en kvalitetsreform av norsk bistand

For å sikre resultater på sikt er det nå behov for en kvalitetsreform som kan sikre langsiktige satsinger i norsk bistand over tid og på tvers av regjeringer. Forutsigbarhet er nøkkelen til kvalitet. Dette har tre viktige begrunnelser: (i) langsiktighet gir forutsigbarhet, mulighet for bedre planlegning og gjennomføring over tid og derfor også bedre resultater, (ii) langsiktighet gir mulighet for å bygge norsk kapasitet og fagkompetanse til å sikre kvalitet både på multilaterale og bilaterale innsatser, og (iii) langsiktighet gir mulighet til å styrke statlig forvaltning i de ulike partnerlandene, slik at disse over tid selv kan evne å yte tjenester til sin egen befolkning, redusere bistandsavhengigheten og muliggjøre avslutning av norsk bistand. Flexibiliteten i norsk bistand har vært en styrke både for å kunne respondere raskt når utviklingen i et land har endret seg og ikke minst, i freds- og forsoningsarbeidet. Denne flexibiliteten må bevares, men uten at det går ut over den langsiktige innsatsen for fattigdomsbekjempelse og resultater for de som trenger det mest.

I norsk forvaltning er flere virkemidler tatt i bruk for å sikre langsiktig satsing over tid i ulike sektorer, uansett regjering. I forhold til oljefondet eller Statens Pensjonsfond, handlingsregelen for statsbudsjettene og i Langtidsplanene for Forsvaret, har en sørget for tverrpolitisk enighet om prioriteringene, slik at en unngår for store svingninger fra år til år. Disse virkemidlene bør nå tas i bruk også på bistandssiden. Det kan for eksempel innføres nye handlingsregler, der en enes om langsiktige prioriteringer på tvers av partiene, for eksempel prosentvise andeler av bistanden som skal gå til bestemte formål. Et alternativ kan være bindende planer på samme måte som Langtidsplanen for Forsvaret. Siden prosentvise prioriteringer alltid er vanskelige å operasjonalisere i bistandssammenheng, er det kanskje lettere å bruke modellen fra langtidsplanene på forsvarssiden.

Det er imidlertid vanskelig å legge nye juridiske bindinger på bistandsbudsjettene. En politisk avtale om en langtidsplan på et prioritert bistandsområde mellom partiene på Stortinget bør derfor føles så forpliktende at de ulike partiene forholder seg til denne uansett regjering. En endring av avtalens rammeverk og betingelser bør bare skje dersom det skjer dramatiske endringer som tilsier en ny, omfattende diskusjon i Stortinget, på grunnlag av en ny stortingsmelding. Endringer i slike prioriteringer må være gjenstand for særskilt behandling i Stortinget.

#### Bistandsnøkkelen

Bistandsbudsjettet bør deles inn i tre deler, en langsiktig del som er basert på langsiktige prioriteringer. Disse bør ha tverrpolitisk oppslutning, og gjelde viktige tematiske satsinger, for eksempel utdanning og helse. Det gjør det mulig å styrke fagkompetansen og bidra til bedre kvalitet og resultater, både globalt og på landnivå. I tillegg bør prioriteringene gjelde bistand til et antall prioriterte partnerland. Sistnevnte land må regnes som stabile over tid og antas å oppfylle noen grunnleggende kriterier på i forhold til styresett, noe vi skal komme tilbake til.



Også multilaterale institusjoner med flerårige finansieringsforpliktelser bør regnes inn i en slik de langsiktige avtalene, samt kjernebidragene til prioriterte FN-organisasjoner og deres programmer (også valgt ut på grunnlag av bestemte kriterier). Bevilgningene til Norfund bør komme inn under en slik langsiktig ordning. Bevilgningene til det sivile samfunn som har langsiktige rammeavtaler med Norad, bør også inngå i denne rammen. Dette bør omfatte hovedtyngden av norsk bistand. Mens det legges opp til flerårige tvverrpolitisk avtaler for disse områdene, vil det være mer fleksibilitet knyttet til regionbevilgninger, der andre tematiske satsinger inngår og andre multilaterale bistandsprogrammer for øvrige prioriteringer, samt den nye ordningen Kunnskapsbanken (se nedenfor). Totalt skal den langsiktige delen utgjøre om lag 70 prosent av den totale bistanden.

Bistandsbudsjettets andre del, sårbarhetsdelen, vil innebære større fleksibilitet. Dette kan gjelde land der situasjonen er mindre stabil, som i prioriterte sårbare partnerland. Denne delen av bistanden vil utgjøre omlag 20 prosent av den totale bistanden. Følgende bistandsområder bør høre inn under disse:

- Landbevilgningene til prioriterte sårbare stater, der en ikke på samme måte kan forutsette stabilitet over tid;
- Fred og forsoning;
- Selvhjelpsordningen - en ny type overgangsbistand (se nedenfor).

Bistandsbudsjettets tredje del bør være den akutte humanitære bistanden. Denne delen bør utgjøre om lag 10 prosent av den totale bistanden.

Humanitære katastrofer kan oppstå brått og uventet, og i den grad det ikke er rom for omprioriteringer innad i budsjettet for den humanitære bistanden når et nytt akutt behov oppstår, mener KrF at regjeringen bør gå til Stortinget og be om ekstrabevilgninger fremfor å omdisponere fra den langsiktige delen av bistandsbudsjettet.

### Kunnskapsbanken

Mens de første tre kategoriene vil sikre nødvendig fleksibilitet i bi- og multilateral bistand legges det også opp til en ordning som vil bli kalt Kunnskapsbanken. Denne omfatter spesialisert faglig rådgivning der Norge har særlige forutsetninger for å bidra og der vår kompetanse er etterspurt. Denne faglige rådgivningen bør ikke være omfattet av konsentrasjonsprinsippet, bortsett fra at en bør søke å prioritere land der behovene er størst og der Norge har best forutsetninger for å bistå. Denne faglige rådgivningen er etterspurt i mange land som ikke er samarbeidsland eller prioriterte partnerland. Dette manifesterer seg ofte i institusjonssamarbeid og bruk av faglige rådgivere.

Eksempler på faglig rådgivning innenfor Kunnskapsbanken portefølje vil være Olje for utvikling, Fisk for utvikling, Skatt for utvikling, Riksrevisjonens faglige rådgivning, Statistisk Sentralbyrås faglige rådgivning etc. som allerede er etablert, og som bør styrkes. I tillegg bør det vurderes å etablere nye fagområder som Energi for utvikling og forvaltning av hav og marine ressurser. En større innsats når det gjelder finansforvaltning kan også være et viktig bidrag i kampen mot korrupsjon, ikke minst i prioriterte partnerland. Det er også her norske faginstitusjoner kan komme inn med faglig rådgivning

på prioriterte tematiske satsingsområder. De skal ikke ha mulighet til selv å forvalte bistandsressurser eller gjennomføre bistandsprogrammer. Der et faglig rådgivningssamarbeid har større omfang, bør den bistandsfaglige kompetansen hos bistandsmyndighetene ha hovedansvaret.

Kunnskapsbanken bør også kunne finansiere sekondering av andre lands eksperter og faglige rådgivere innenfor forvaltningen til sårbare stater. Dette kan ikke minst være viktig innenfor statens kjernefunksjoner i sårbare stater. Det bør foretas en særskilt vurdering av muligheten for et eget sekonderingsprogram med et slikt formål, ikke minst der land i regionen kan bidra. Rent praktisk kan en større satsing på dette området også bygge på den såkalte Nordem-modellen som har fungert godt når det gjelder sekondering av norske eksperter.

### Selvhjelpsordningen

Overgangsbistanden har vært gjenstand for mye diskusjon. Etter hvert som den langsiktige bistanden er blitt lavere prioritert og store deler av bistandsbudsjettet er blitt brukt mer fleksibelt (i realiteten som overgangsbistanden) er denne budsjettposten blitt sett på som lite hensiktsmessig av den sittende regjering. I opplegget som skisseres i denne meldingen vil det være større forutsigbarhet og langsiktighet i prioriteringene, noe som tilsier at en slik budsjettpost bevares.

Samtidig som regionbevilgningene vil ivareta en god del av den nødvendige fleksibiliteten er det behov for en ny og revitalisert bevilgning som kan fange opp viktige prioriteringer som faller mellom mange stoler i bistandsbudsjettet og viktige prioriteringer fra det humanitære toppmøtet. Dette er særlig knyttet til den nye internasjonale enigheten på den humanitære siden, reflektert gjennom det siste store humanitære toppmøtet i Istanbul i mai 2016, der landene sluttet seg til den såkalte *Grand Bargain* (se kap 5.4.1) der en blant annet forpliktet seg til:

- Mer langsiktighet i det kortsiktige, der det legges opp til langsiktige finansieringsløsninger for den humanitære bistanden i land der kriser har pågått i lang tid. Dette innebærer en omlegging fra kortsiktige bevilgningsprosesser til mer bærekraftige løsninger over tid.
- Støtte til lokale og nasjonale organisasjoner for å sikre motstandskraft og overlevelsessevne i møte med nye kriser og bedre deres responskapasitet og
- Forebygging og risikoreduksjon (disaster risk reduction) i et klimaperspektiv.

Denne bevilgningen er nærmere omtalt i sammenheng med den humanitære bistanden, men bør forvaltes forskjellig fra denne, slik det også fremgår av enigheten fra det siste humanitære toppmøtet. Sist, men ikke minst, bør den siste delen av bistandsbudsjettet fortsatt settes av til akutt humanitær bistand. De store humanitære krisene har ført til ekstraordinært store bevilgninger til nødhjelp og humanitær bistand over bistandsbudsjettet. Ved en overføring av de kontinuerlig og sykliske humanitære bevilgningene til gap-bevilgningen, vil det likevel være mye rom og fleksibilitet til humanitære kriser over det kortsiktige budsjettet.

Etter KrFs vurdering bør de store tematiske innsatsene og prioriteringen i forhold til den langsiktige porteføljen følges opp gjennom en konsentrasjon av bistanden til de fattigste

landene, der Afrika sør for Sahara skal ha prioritet. Bistand gjennom frivillige organisasjoner og humanitær bistand har vært unntatt av konsentrasjonsprinsippet i norsk bistand fram til nå, og bør fortsatt være det. Det er derfor den øvrige bistanden som bør gjennomgå med tanke på tematisk og geografisk konsentrasjon.

#### KrF vil:

- Innføre en tredeling av norsk bistand, der hoveddelen er langsiktige satsinger basert på flerårige forpliktelser rettet mot fattigdomsbekjempelse, en sårbarhetsdel, mens akutt humanitær bistand utgjør en tredje mindre del.
- Jobbe for en tverrpolitisk enighet i Stortinget om de langsiktige satsingene, med en egen politisk flerårig avtale om prioriteringene, slik at forutsigbarhet over tid kan sikres.
- Innføre en ny ordning for faglig bistand som kalles Kunnskapsbanken, der det satses på faglig rådgivning der Norge har spesielle forutsetninger for å dele med andre land.
- Innføre en ny og reformert gap-bevilgning Selvhjelpsordningen: fokusert på endrete bistandsformer i varige kriser, styrkning av lands og lokale organisasjoners motstandskraft, responskapasitet.

## 5.2.2. Konsentrasjon om de fattigste landene

OECD/DACs siste peer review av Norge<sup>44</sup> som ble presentert i januar 2014 anbefalte tydelig en sterkere konsentrasjon av norske bistandsland<sup>45</sup>, nettopp for å kunne evne å følge opp bistandsinnsatsen bedre. Også Danmark og Sverige har de senere årene gjennomført en sterk reduksjon av antall bistandsmottakende land. Flere norske bistandsorganisasjoner, som Kirkens Nødhjelp og Redd Barna har selv gjennomført en konsentrasjon av egen virksomhet for å styrke kapasiteten de stedene de vil satse på. Kirkens Nødhjelp har de siste seks årene trukket seg ut av 40 land, og har nå arbeid i 30 land og kontorer i 16 land.

I tråd med prinsippene som det ble enighet om på de fire toppmøtene om bistandseffektivitet (Roma i 2003, Paris i 2005, Accra i 2008 og Busan i 2011) bør den bilaterale bistanden gis i et tett og inkluderende partnerskap mellom partene og med rammer som kan bidra til gjensidig tillit. Et tett partnerskap forutsetter tilstedeværelse, kunnskap og relasjoner, slik at bistanden gis på landets egne premisser og i henhold til identifiserte behov. Dette bør være grunnlaget for samarbeidet med samarbeidslandene.

Regjeringen har kategorisert 12 land som «fokusland» som skal særlig prioriteres. Fokuslandene er gruppert i to grupper, seks land med fokus på humanitære utfordringer og seks land med fokus på langsiktig utviklingsbistand. Fokuslandene ble presentert i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015. Det er der ikke etablert noen kriterier for valg av fokusland, og valget av de aktuelle landene synes svakt begrunnet. Selv om det er uttalt at fokuslandene skal prioriteres er det ikke gitt noen mål eller forpliktelser på bistandsvolum, avtale, varighet eller norsk representasjon i landene. De tolv fokuslandene

mottok kun 41 % av den norske bilaterale bistanden i 2015<sup>46</sup>. Samtidig er den bilaterale bistand redusert som andel av totalt bistandsvolum. Flere andre land som ikke er kategorisert som fokusland mottar mer bistand fra Norge enn flere av fokuslandene. I én fjerdedel av fokuslandene (Mali, Haiti og Somalia) er det heller ingen norsk utenriksstasjon<sup>47</sup>.

### De fire prinsippene vedtatt i Busan i 2011

1. Eierskap: Utviklingspolitikken og prioriteringene skal eies og ledes av utviklingslandene selv. Gjennomføringen må være skreddersydd landspesifikke situasjoner og behov.
2. Fokus på resultater: Våre investeringer og innsats må ha en varig innflytelse på å utrydde fattigdom og redusere ulikhet, på bærekraftig utvikling og på å styrke utviklingslandenes kapasitet på linje med de prioriteringer og retningslinjer fastsatt av utviklingslandene selv.
3. Inkluderende utviklingspartnerskap: Åpenhet, tillit, gjensidig respekt og læring er kjernen i et effektivt utviklingssamarbeid der en anerkjenner ulike og komplementære roller til alle aktører.
4. Åpenhet og ansvarlighet: Gjensidig ansvarlighet og ansvarlighet til de tiltenkte mottakerne, samt våre respektive innbyggere, organisasjoner, bestanddeler og aksjonærer, er kritisk for å levere resultater. Åpenhet danner grunnlag for økt ansvarlighet.

Solberg-regjeringen har dessuten etablert en landliste over land som har mottatt norsk bilateral bistand og har fra 2015 redusert antallet fra 114 til 85, uten at det foreligger noen konkrete kriterier til grunn for seleksjonen. Det er gjort unntak for bistand gitt over sivilsamfunnsbevilgningen. Når det ikke knyttes et bistandsomfang til fokuslandene, og de er relativt få sett i forhold til størrelsen av bistandsbudsjettet, vil realiteten være at mer av bistanden uvegerlig blir spredt på en rekke andre land på denne landlisten. Sluttresultatet er derfor ikke konsentrasjon av bistanden, men fortsatt fragmentering.

Det er derfor viktig å ta grep som sikrer en reell konsentrasjon av bistanden. Forpliktende partnerskap for utvikling med de enkelte landene er viktig slik at den norske innsatsen kan levere mer, være mer effektiv og gi bedre resultater. Når det etableres et slikt langsiktig og gjensidig forpliktende bistandssamarbeid bør landene motta en større andel av Norges bistand, slik at dette representerer en reell konsentrasjon av bistanden. Her bør bilateral bistand, bidrag fra globale fond og tematiske satsinger, samt multilaterale bidrag sees i sammenheng (såkalt multi-bi).

44 [http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway\\_FINAL\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway_FINAL_2013.pdf)

45 <http://www.norad.no/no/aktuelt/nyheter/Ny-OECD-rapport-anbefaler-mer-m%C3%A5lrettet-og-resultatorientert-norsk-bistand>

46 NORAD: Slik var norsk bistand i 2015 <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2016/slik-var-norsk-bistand-i-2015/>

47 Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/org/utenriksstasjoner/id524467/>

### Prioriterte partnerland

KrF foreslår å endre betegnelsen på landene til *prioriterte partnerland*. Dette beskriver bedre relasjonen mellom Norge og landene vi samarbeider med. Utviklings samarbeid er i dag i mye større grad basert på et partnerskap enn på en giver/mottaker-relasjon. Det bør legges opp til et gjensidig forpliktende samarbeid, der begge parter har rettigheter og plikter og har et langsiktig perspektiv for å oppnå resultater. I en del tilfeller etterspørres nå mer faglig rådgivning og kapasitet enn tradisjonelle bistandsprosjekter. Fleksibilitet i bruk av bistandskanaler og -virkemidler er nødvendig for å tilpasse norske bidrag til partnerlandenes behov. Et indikativt plantall for bistanden til hvert land bør så langt mulig omfatte bistand fra ulike kanaler, både globale fond, multilaterale og bilaterale bidrag. Våre naboland har flere prioriterte partnerland enn i Norge. Danmark har 22 prioriterte land og Sverige har 23 prioriterte land. KrF mener at antallet partnerland som Norge har bør økes til et tilsvarende nivå.

### Norges fokusland under Solberg-regjeringen

1. Fokus på humanitære utfordringer. Sårbare land: Afghanistan, Palestina, Haiti, Sør Sudan, Mali og Somalia.
2. Fokus på langsiktig utviklingsbistand: Myanmar, Etiopia, Nepal, Mosambik, Tanzania og Malawi.

Det bør etableres klare og forutsigbare faglige kriterier for valg av prioriterte partnerland vedtatt av Stortinget, og foreslår fem konkrete kriterier:

- a) Land der behovene er størst (sikrer reell fattigdomsorientering)
- b) Land hvor Norge kan gi best mulig bidrag (added value) basert bl.a. på særlige fortrinn, tilstedeværelse eller kompetanse
- c) Land hvor bistanden landet trenger vil støtte opp om FNs bærekraftsmål og hvor bistanden kan virke som katalysator for andre prosesser i landet.
- d) Land hvor det ligger til rette for koordinert bistandsinnsats sammen med likesinnede land eller multilaterale partnere hvor det er mulig å etablere et giversamarbeid eller få positive synergieffekter.
- e) Land med en politisk ledelse som har som målsetning å fremme menneskerettighetene og kampen mot korrupsjon, og som ikke selv motarbeider slike verdier.

Siden KrF vil foreslå at antallet partnerland økes, bør andelen av bistand som går til partnerlandene oppskaleres betydelig. Den bilaterale bistanden bør konsentreres om de prioriterte partnerlandene. Der bilaterale programmer er begrenset, bør tematiske satsinger gjennom globale og multilaterale kanaler konsentreres mer om disse landene. Sammensetningen av bistanden kan derfor være både av bilateral og multilateral karakter (såkalt multi-bi), og inkludere satsing gjennom globale initiativer og andre felles givermekanismer. Det bør nedfelles i regjeringens budsjettproposisjon hva den totale bistandsrammen til hvert av disse landene skal være.

Fokusert landinnsats basert på nasjonale planer gjøres best gjennom felles bistandsordninger, sammen med andre givere. Dette kan gjøres enten gjennom multilaterale programmer, gjennom felles tematiske satsinger, gjennom felles sektorprogrammer under landets ledelse der bilaterale givere som Norge bidrar eller gjennom delegerte løsninger, der Norge er med og finansierer andre givers programmer. Det er svært viktig at de statlige institusjonenes kapasitet styrkes i partnerlandene. Uansett hvilke bistandskanaler Norge benytter må dette være et hovedmål for all norsk bistand.

Selv om målet må være felles programmer og finansieringsløsninger, bør Norge påta seg et bilateralt bistandsansvar der ingen andre givere kan stille med kapasitet for styrket statlig institusjonsbygging innenfor en prioritert sektor. Om en kanalisere midler mer igjennom multilaterale programmer eller initiativ (noe vi skal komme til under tematiske satsinger), må en fra norsk side sørge for at en vesentlig prosentandel av bistanden går direkte til tiltak i land, herunder prioriterte norske partnerland, og at kapasitetsutvikling av statlige institusjoner utgjør en viktig del. Dette gjelder for eksempel for de globale helseinitiativene, globale finansieringsfasiliteter (GFF) så vel som for det globale partnerskapet innenfor utdanning (Global Partnership for Education, GPE). Utvikling av helsesystemet og utdanningsystemet i partnerland er allerede vektlagt fra norsk side og bør ha høy prioritet i fortsettelsen.

Samtidig som en vesentlig større andel av bistanden skal konsentreres om lag 20 - 23 partnerland, bør det legges vekt på lokale tilpasninger og kompetanse. De norske ambasadene i partnerlandene bør derfor styrkes slik at de har lokalkunnskap og er i stand til å bygge sterke relasjoner og samarbeid med landene. I partnerlandene bør ambassadene og stedlige representasjoner i større grad få ansvar for forvaltningen og oppfølgingen av bistanden. En slik desentralisering var en forutsetning for forvaltningsomleggingen i 2004/2005, uten at denne delegeringen ble realisert. Dette er også viktig for å kunne følge pengene som gis via andre kanaler.

KrF ønsker derfor en konsentrasjon av norsk bistand også utover den reduksjonen av antall land på landlisten som regjeringen har foretatt. Det bør være rom for å redusere antallet vesentlig. Imidlertid skal ikke bistanden via frivillige organisasjoner, Kunnskapsbanken, Selvhjelpsordningen (den reformerte overgangsbistanden) og humanitær bistand være undergitt konsentrasjonsprinsippet.

### Landene som mottok mest bistand i 2015 <sup>48</sup>

- |                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| 1. Brasil (1268 mill)     | 6. Nepal (492 mill)     |
| 2. Afghanistan (691 mill) | 7. Sør-Sudan (472 mill) |
| 3. Palestina (630 mill)   | 8. Etiopia (390 mill)   |
| 4. Malawi (591 mill)      | 9. Tanzania (384 mill)  |
| 5. Syria (516 mill)       | 10. Uganda (360 mill)   |

48 NORAD: Slik var norsk bistand i 2015 <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2016/slik-var-norsk-bistand-i-2015/>





Reduksjonen av antall land vil ha store forvaltningsmessige fordeler, med mindre kostnader og lavere ressursbruk til forvaltning og kontroll. Det er imidlertid viktig at utfasing av bistanden til etablerte programmer og prosjekter gjøres i samarbeid med de involverte og over tid.

#### KrF vil:

- Fortsette den geografiske konsentrasjonen av den bilaterale bistanden slik at mer av bistanden går til færre land. Bistanden bør i hovedsak konsentreres om de fattigste landene, særlig på det afrikanske kontinentet. Konsentrasjon og eventuell utfasing må gjøres forsiktig, over noe tid, og i samarbeid med både partnere i mottakerland og i Norge.
- At bistand gjennom frivillige organisasjoner og humanitær bistand skal unntas fra konsentrasjonsprinsippet i norsk bistand.
- Erstatte «fokusland»-ordningen med etablerte langsiktige bistandssamarbeid med prioriterte partnerland, basert på konkrete faglige kriterier vedtatt av Stortinget.
- Oppskalere betydelig andelen av norsk bistand, bilateralt og gjennom andre kanaler, som skal gå til de prioriterte partnerlandene.
- Styrke norske ambassader og stedlige representasjoner i partnerland og gi dem økt ansvar for forvaltning og oppfølging av deler av bistanden.

### 5.2.3. Konsentrasjon om utvalgte sektorer

Norge bør satse særskilt på innsatsområder og sektorer som gir størst effekt når det gjelder bekjempelse av fattigdom og oppfyllelse av barns rettigheter, og bidrar til bærekraft og mindre avhengighet av bistand på sikt. Dette kan for eksempel gjelde utdanning, helse og landbruk på den ene siden, som alle bidrar til å redusere fattigdom og bedring av barns levekår, mens energiutvikling og infrastruktur, jobbskaping og næringsutvikling, kan gi inntekter på sikt. Kapasiteten hos bilaterale givere som Norge til å håndtere infrastruktur-prosjekter er som regel for liten, og bør støttes gjennom multilaterale utviklingsbanker og investeringsfond som Norfund.

Samtidig bør det satses på en tredje dimensjon: styrking av statens kjernefunksjoner og statlige institusjoner, som er grunnlaget både for stabilitet og utvikling i alle land. Egen ressursmobilisering gjennom styrket skatteinngang bidrar også til mindre avhengighet av bistand. Dette utgjør ingen egen sektor, men bør gjennomsyre alt samarbeid. Samtidig er det viktig å se innsatsen i de ulike sektorene i sammenheng. Bærekraftsmålene kan i realiteten ikke oppfylles uten å jobbe tverrsektorielt. Da får man også synergi-effekter som ikke kan oppnås gjennom isolert innsats.

Det er viktig å få tverrpolitisk enighet om de viktigste tematiske satsingene, på samme måte som langtidspaner i andre



sektorer. Gitt den sterke norske satsingen på helse over de siste 10-15 årene og enigheten om utdanningssatsingen, er det naturlig at disse to sektorene blir prioritert for en slik langsiktig flerårig satsing. Det bør gjennomtenkes om en bør inkludere også 1-2 sektorer til i denne gruppen av tematiske satsinger. Denne prioriteringen bør gjøres gjeldende for bilateral så vel som multilateral bistand, globale fond og finansieringsmekanismer. I sistnevnte tilfeller bør en stille krav om at en betydelig andel av midlene skal gå til programmer på landnivå, og til utvikling av egen kapasitet til å levere tjenester. Det bør skilles mellom slike innsatsområder og andre prioriteringer og spesialisert faglig rådgivning i regi av Kunnskapsbanken (som også kan være et viktig bidrag til å styrke statlige institusjoner).

Viktige hensyn som godt styresett, demokrati og respekt for menneskerettighetene, bærekraftsmålene og kvinner og likestilling, er tverrgående prioriteringer som bør gjennomføres all norsk bistandsinnsats, og bør således ikke regnes som enkeltsektorer med mindre innsatsen er oppe i et volum som tilsier at feltet kan defineres som egen sektor (for eksempel 10 - 20 millioner kroner). Det samme gjelder faglig rådgivning og institusjonssamarbeid innen et fagområde. Det er først når en bygger betydelige bistandsprogrammer opp i tillegg til den faglige rådgivningen at et fagområde kvalifiserer som egen sektor.

Norsk bistandsinnsats er i større og større grad blitt kanalisert gjennom bistandskanaler som går utenom staten og dens forvaltning i de ulike landene. Multilaterale kanaler, globale fond og andre institusjoner opererer på grunnlag av avtaler med statlige institusjoner, men bidrar i ikke alltid til å styrke disse. Dersom landene vi samarbeider med over tid skal bli mindre avhengige av bistand må deres egen forvaltningskapasitet og evne til å levere tjenester til sin egen befolkning styrkes. En styrking av de statlige institusjonene må prioriteres i alt sektorsamarbeid. Her er det ikke alltid at norske eksperter er det beste. En kan like gjerne satse på å finansiere et sør-sør samarbeid, sekonderingsprogrammer av andre lands eksperter eller bidra med samfinansiering av institusjoner som er bedre egnet til å levere slike kapasitetsbyggingsprogrammer enn bruk av norsk ekspertise.

### Færre sektorer i hvert land

Det er imidlertid situasjonen i det enkelte partnerland som må avgjøre hvilke sektorer Norge støtter og hvordan. Nasjonalt eierskap og mottakerorientering bør være retningsgivende for den norske bistandsinnsatsen. Gitt behovet for oppfølging og kvalitetssikring bør Norge som hovedregel ikke gå inn i flere enn maksimum 4 sektorer i sin bistand i partnerland, selv om dette dreier seg om både bilaterale og multilaterale innsatser.

Gode fellesordninger som bidrar til felles gjennomføring på landnivå innenfor de ulike sektorene er utvilsomt bedre for det enkelte partnerland enn et mangfold av ukoordinerte givere med hver sine programmer og prosjekter. Felles løsninger og bistandsmekanismer der en gjerne bidrar med større volumer gjør jobben enklere for landene og for giverne. Dette taler for multilaterale løsninger, felles innsatser eller bilateralt sektorsamarbeid med felles finansieringsmekanismer som for eksempel kurvfinansiering. En forutsetning er at en gjennom dette samarbeidet styrker forvaltningskapasiteten i det enkelte landet og statens mulighet til å styrke sin egen

evne til å levere tjenester til egen befolkning. Det forutsetter også at det er interesse blant giverne for å jobbe i fellesskap. Både globalt og på landnivå bør Norge være en pådriver for dette. En bør bl.a. sette som forutsetning at størstedelen av norsk bistand til globale initiativer og fond går direkte til tiltak i de fattigste landene og til å styrke nasjonale systemer.

Når det gjelder sårbare stater vil særlige forutsetninger gjøre seg gjeldende, både når det gjelder begrenset absorpsjonskapasitet, store korrupsjonsutfordringer og hvilke sektorer som kan være aktuelle å bistå. Her bør grundige analyser avgjøre sammensetningen av den norske bistandsporteføljen i dialog med landets myndigheter og sentrale politiske støttespillere (knyttet til en fortsatt fredsprosess i vedkommende land, eller en fredsbevarende operasjon). Tett koordinering for å sikre at bistanden støtter opp om slike fredsprosesser blir svært viktig. Det er også langt mer krevende å få til resultater i disse landene, noe som tilsier støtte til færre sektorer enn for øvrige partnerland og større forvaltningskapasitet. Tilsvarende blir bistand til utvikling av statens kjernefunksjoner og grunnleggende sosiale tjenester for en nødstedt befolkning viktig.

Det er to sektorer som særlig peker seg ut for tverrpolitisk enighet om prioriterte tematiske satsinger over tid, helse og utdanning. Her bør det legges opp til langtidsplaner av den typen som er skissert ovenfor. Det er også her en har de mest troverdige internasjonale aktørene som kan levere i felt. Det bør gjøres en full gjennomgang og grundig analyse av sektorer og innsatsområder. På grunnlag av dette bør en foreslå hvilket annet innsatsområde som bør være gjenstand for en tilsvarende prioritering. Siktemålet for gjennomgangen må også være forenkling, konsentrasjon og forutsigbarhet. Gjennom bistandsvolumene som tilgodesees Norfund er næringsutvikling i realiteten et mulig tilsvarende satsingsområde. Et annet alternativ kan for eksempel være landbruk, gitt fattigdomsfokuset og klimaproblemene sin innvirkning på matvaresikkerheten i de mest sårbare områdene. Det bør imidlertid vurderes om en har partnere og aktører som er kvalitativt gode nok til å forsvare en slik satsing. En tilsvarende analyse bør foretas når det gjelder andre sektorer.

Det er samtidig svært viktig å få en full oversikt over dagens norske bilaterale bistand, herunder hvilke kanaler og sektorer en har støttet. Med sterkere konsentrasjon, vil store omlegginger bli nødvendig. Sanering av programmer og prosjekter bør skje over tid, slik at partnere og aktører har tid til tilpasning. Slike endringer vil også gjøre det mulig å gå tynge inn i noen sektorer i prioriterte partnerland.

## 5.2.4. Prioriteringer på tvers

### 5.2.4.1. Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter

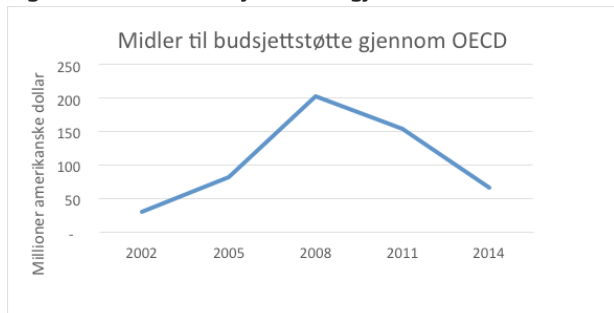
Det overordnede målet for utviklingspolitikken er for KrF å bidra til at alle mennesker får oppfylt rettighetene som de har i kraft av sitt menneskeverd. Demokratiet er den eneste styreform som kan sikre alle menneskers sivile og politiske rettigheter, og demokratisk utvikling er derfor et viktig mål i seg selv. Reelt folkestyre er imidlertid også en viktig forutsetning for en utvikling som kommer alle landets innbyggere til gode. Selv om autoritære regimer i perioder kan virke effektive i å

få på plass gode resultater, viser historien at makt samlet på få hender uunngåelig fører til korrupsjon, maktmisbruk og en skjev fordeling av velferden. Skal man lykkes med å bekjempe korrupsjon og vanstyre, er man helt avhengig av åpenhet, ytrings-, organisasjons- og pressefrihet. At land i perioder gjør store framskritt i kampen mot fattigdom, kan uansett aldri godtas som unnskyldning for brudd på demokratiske rettigheter.

De fleste utviklingsland har utfordringer når det gjelder styresett, demokrati og menneskerettigheter. Dette bør ikke hindre oss i å samarbeide med disse landene. Norges bilaterale samarbeid om langsiktig utvikling bør imidlertid forbeholdes land som viser reell vilje til å bevege seg i riktig retning. Land med autoritære regimer som ikke viser vilje til bedring, bør ikke gis legitimitet og status gjennom direkte stat-til-stat-samarbeid. Det er viktig å bidra til å styrke statlige institusjoner, som nevnt ovenfor, men disse institusjonene må også stilles til ansvar for sin forvaltning og sine beslutninger overfor det enkelte lands innbyggere.

«Do no harm» er et viktig utgangspunkt for alt utviklingsarbeid. Bistand har til tider dessverre gjort at lokale myndigheter i større grad har blitt stilt til ansvar overfor donorer enn overfor egne innbyggere. Det svekker mulighetene for å bygge opp et levedyktig demokrati. Øremerkede bistandsmidler til løsninger tenkt ut i rike land, bidrar også til å hemme viktig demokratisk debatt om hvilken vei et land bør velge for å arbeide seg ut av fattigdom. For å bidra til mer lokalt eierskap og reel demokratisk debatt, må vi være villige til å prøve ut nye løsninger i stat-til-stat-bistanden.

**Figur 7: Midler til budsjettstøtte gjennom OECD.**



Kilde: OECD 2014 (sektorfordelingen)

Budsjettstøtte er den foretrukne bistandsformen for mange utviklingsland, den har bred faglig støtte, er effektiv og bidrar til å bekjempe korrupsjon – i tråd med intensjonene i Paris-erklæringen. Likevel har budsjettstøtte blitt stadig mindre vanlig de siste årene (se figur ovenfor), fordi donorlandene frykter korrupsjonsproblemer og skandaler knyttet til mottakerlandets pengebruk og ønsker å beholde mer av kontrollen selv.

Både for å la mottakerland selv få styre egne prioriteringer i utviklingssamarbeidet og for å styrke innbyggernes muligheter til å holde sine ledere ansvarlige, mener KrF det bør gjøres forsøk med å gi direkte budsjettstøtte der betingelsene ikke knyttes til hva pengene brukes til, men til målbar fremgang i åpenhet og demokratisk behandling av alle deler av mottakerlands offentlige budsjett og regnskap, samt styrket finansforvaltning. Ved å knytte betingelsene til tiltak som reell parlamentsbehandling, publisering av statsbudsjettet og presse- og ytringsfrihet, vil man styrke velgernes

mulighet til selv å holde lederne ansvarlige for hva de velger å bruke hele statens finanser til. Det må arbeides internasjonalt for å skape oppslutning blant noen likesinnede givere for å prøve ut et slikt samarbeid.

Et sterkt sivilsamfunn er en forutsetning for et levende demokrati. Måltrettet bistand til styrking av frivillige organisasjoner i utviklingsland og deres evne til å drive påvirkningsarbeid må derfor være en viktig del av en helhetlig utviklingspolitikk. Bistanden som i dag kanaliseres gjennom norske ideelle organisasjoner skal i dag i praksis både styrke det sivile samfunnet og oppnå en rekke andre utviklingspolitiske mål. En rekke krav knyttet til rapportering på de øvrige målene og praktiseringen av «nulltoleranse» for korrupsjon gir i dag sterke insentiver til å velge profesjonaliserte samarbeidspartnere basert i hovedstedene som kan levere godt skrevne rapporter og feilfrie regnskap. Grasrotorganisasjoner med lokale ildsjeler som er mindre profesjonelle, velges bort fordi de i liten grad kan levere rapportene som kreves og ikke har systemene på plass som kan sikre at ingen penger blir borte, til tross for at disse ofte ville vært viktigere bidrag til et fungerende demokrati i mottakerlandet. KrF mener det er behov for en helhetlig gjennomgang av bistanden til ideelle organisasjoner, med sikte på å gi klarere insentiver til samarbeid som bidrar til et sterkt og bærekraftig sivilsamfunn, og en større satsning på dette feltet.

I den forbindelse er det også behov for å utvikle tydeligere retningslinjer for hvordan man skal minimere potensielle negative effekter av internasjonale organisasjoners arbeid i fattige land. Det er blant annet viktig å forsøke å unngå at bistandsorganisasjoner driver opp lønnsnivået og i for stor grad rekrutterer den best kvalifiserte arbeidskraften i landet bort fra offentlig sektor og lokalt næringsliv.

Handlingsrommet for frivillige organisasjoner, presse og fagforeninger snevres stadig inn i en rekke land over hele verden. Norge må konsekvent tar opp brudd på organisasjons-, ytrings- og pressefriheten både direkte med landene det gjelder og i internasjonale fora. I en tid der andre aktører som Kina blir viktigere samarbeidspartnere for mange utviklingsland, er det desto viktig at Norge og andre likesinnede land stiller opp med støtte til demokratisk utvikling, som disse landene ikke har noen interesse av å støtte opp under.

#### KrF vil:

- Styrke menneskerettighetsdialoger med land med sårbare eller svake demokratier, og satse på bistand gjennom sivilsamfunn i land med autoritære regimer som ikke viser tegn til bedring, fremfor direkte stat-til-stat-samarbeid.
- Inngå bistandssamarbeid der myndighetene viser vilje til å gå i riktig retning når det gjelder styresett, demokrati og menneskerettigheter.
- Prioritere korrupsjonsbekjempelse i forhold til alle partnerland.
- Etablere en forsøksordning med direkte budsjettstøtte der betingelsene ikke knyttes til hva pengene brukes til, men til målbar fremgang i åpenhet og demokratisk behandling av alle deler av mottakerlands offentlige budsjett og regnskap og en fungerende finansforvaltning og revisjon.

### 5.2.4.2. Bærekraftsmålene

FNs bærekraftsmål setter agendaen for hvordan verdens land skal jobbe fram mot 2030. Nettopp fordi utviklingsfeltet er komplekst er disse målene viktige som en agenda for fremtiden, og som kan bidra til at de ulike landene trekker i samme retning. De 17 hovedmålene det er enighet om er ambisiøse, men ikke umulige å oppnå. Politisk vilje vil bli avgjørende. Norge og andre likesinnede land bør jobbe for at disse målene blir realisert og de bør være en viktig del av vårt engasjement i de landene vi samarbeider med på utviklingsområdet.

Bærekraftsmålene bør gjennomsyre alt Norge gjør på bistandsområdet og være styrende for prioriteringene. KrF ønsker en tverrsektoriell tilnærming til gjennomføringen av bærekraftsmålene, der for eksempel helsebistand og utdanningsarbeidet integreres i større grad slik at man oppnår større synergieffekter. Et annet eksempel er fødselsregistrering. Dersom en kan få til en global dugnad for fødselsregistrering av alle barn og uregistrerte barn i sårbare stater og kombinere dette med vaksiner og tiltak for barne- og mødrehelse, kan en oppnå helseeffekter, forbedre oppfølging i forhold til skolegang og gode styresettresultater. Dette er også en menneskerettighetssak og kan grunnlaget for alle andre tjenester. KrF mener at Norge bør ta et slikt initiativ sammen med likesinnede land.

Også når det gjelder miljø, klima og energi kan en oppnå resultater ved å jobbe på tvers av sektorer. Det er dessuten svært viktig å gjennomføre konsekvensanalyser for miljøeffekter der dette er relevant, og sørge for at bærekraftsprinsippene gjelder for all bistand. All politikk må trekke i samme retning og en må hindre at tiltak på ett område undergraver innsatsen på andre områder (det såkalte 'do no harm'-prinsippet).

Forpliktelsene som følger av bærekraftsmålene bør innebære også en samordning av bistanden blant giverlandene, og at en tilstreber felles løsninger. I fellesskap kan en oppnå effekter et enkelt land ikke kunne oppnådd alene. Norge bør ta lederskap for å tilstrebe at bærekraftsmålene kan gjennomføres i alle våre partnerland, og være en pådriver for å sikre nødvendig finansiering til dette. Det er også viktig med tett oppfølging og rapportering, både av egeninnsats og av det man gjør i fellesskap for at bærekraftsmålene kan realiseres.

### 5.2.4.3. Kvinner og likestilling

For å kunne gjennomføre de nye bærekraftsmålene og skape utvikling er deltakelse og involvering av kvinner helt nødvendig. Uten involvering av kvinner mister utviklingsagendaen sin legitimitet. Derfor vil KrF ha som mål å integrere likestilling og kvinners deltakelse og rettigheter i all norsk utviklings og utenrikspolitikk. Denne meldingen har derfor inkludert kvinner og likestilling i hvert kapittel der dette er relevant. Likevel er det noen likestillingsområder som trenger et ekstra fokus og som KrF ønsker å jobbe særskilt for å påvirke.

En Norad-evaluering av norsk likestillingsbistand i 2015<sup>49</sup> understreker at det er behov for økt kompetanse på tematikken kvinner og likestilling blant ulike utviklingsaktører. Dette betyr at det fortsatt er en stor jobb å gjøre innen dette feltet selv etter mange år med et større fokus på viktigheten av å inkludere kvinner i utviklingspolitikken. Den svake kompetansen på kvinners rettigheter og likestilling i bistandsforvaltningen kan reduseres ved bruk av konkrete tiltak. Krav om kjønnsanalyser før utviklingsprosjekter settes i gang og klare krav til rapportering på kjønn og likestilling i tiltakene som mottar støtte vil stå sentralt. Med dette må det også følge ressurser slik at likestillingskompetansen økes for å møte disse utfordringene. Disse tiltakene må gjelde alle norske satsninger, også innen multilateral- og bilateral støtte.

Vi kan ikke si at vi skal satse på kvinner og likestilling uten å følge dette opp med den finansieringen som behøves. KrF vil arbeide for at den politiske viljen styrkes for å oppnå bedre likestilling og ekstra fokus på kvinner og likestilling i utviklingspolitikken, herunder oppfølging av FNs kvinnekonvensjon (CEDAW). I denne sammenhengen ønsker vi et større fokus på sivilsamfunnsorganisasjoner, både i Norge, men ikke minst også i samarbeidslandene. God lokal forankring, medbestemmelse fra kvinneorganisasjoner og andre relevante nasjonale aktører vil være viktig for å kunne lykkes bedre med den internasjonale likestillingsagendaen.

### Kjønnsbasert vold

Kjønnsbasert vold har store samfunnsmessige konsekvenser og er et av verdens mest utbredte menneskerettighetsbrudd. Den er en helsetrussel mot kvinner, men påvirker også deres sosiale, økonomiske og politiske deltakelse. I humanitære kriser og konflikt ser vi at kvinner er spesielt sårbare for fysisk og kjønnsbasert vold. Kjønnsbasert vold er mangefasettert og omfatter blant annet vold i nære relasjoner, kjønnslemlestelse, barneekteskap, voldtekt, drap og menneskehandel. På verdensbasis er det 700 millioner kvinner som ble giftet bort som barn, under 18 år. Av disse var 250 millioner gift før de fylte 15 år.<sup>50</sup> Minst 200 millioner kvinner og jenter har blitt utsatt for kjønnslemlestelse i 30 land. Flertallet av disse ble utsatt for dette overgrepet før de fylte 5 år.<sup>51</sup> Dette illustrerer noen av de utfordringene vi fortsatt står ovenfor når det gjelder kjønnsbasert vold.

En utfordring er at kjønnsbasert vold er basert på diskriminering og ulikhet. Kvinner må få informasjon om deres rettigheter slik at de kan stille krav til myndigheter og organisasjoner; befolkningen generelt må få tilgang til opplysning og ressurser for å ta tak i dette store problemet. Holdningsendringer og i noen tilfeller også endringer av nasjonale lovverk tar tid. Med økt bevissthet øker også muligheten for å stoppe denne volden.

49 <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner-2015-/evaluering/evaluation-of-norways-support-to-womens-rights-and-gender-equality-in-development-cooperation/evaluation-of-norways-support-to-womens-rights-and-gender-equality-in-development-cooperation.pdf>

50 UNICEF (2014). Ending Child Marriage: Progress and Prospects - See more at: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#sthash.XtI8ZVmR.dpuf>

51 UNICEF (2016). Female Genital Mutilation/Cutting: A global concern - See more at: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#sthash.XtI8ZVmR.dpuf>





Hvis vi ønsker å redusere fattigdom og fremme utvikling må vi ha målrettede tiltak for å bekjempe kjønnsbasert vold på alle områder. Tiltak for forebygging er særskilt viktige og ikke minst inkludere gutter og menn. Det er ofte strukturelle årsaker som ligger til grunn for slike overgrep og disse kan man redusere ved å starte tidlig med holdningsskapende arbeid, for eksempel i skolen. Det er viktig å satse på ungdom spesielt. Religiøse og tradisjonelle aktører kan spille en instrumentell rolle i dette preventive arbeidet. Kvinner trenger tilgang på trygge rom både i hjemmet og i offentligheten. Økt sikkerhet og deltakelse i samfunnet for kvinner vil kunne bidra til å bedre likestilling og redusere vold mot jenter og kvinner.

### Politisk deltakelse

En sentral del av satsningen på økt likestilling er å øke kvinners politiske deltakelse. I august 2015 var det kun 22% kvinner representert i parlamentene, en økning på 11,3% fra 1995.<sup>52</sup> I januar 2015 utgjorde kvinnelige ministre bare 17% totalt og de hadde i hovedsak ansvar for sosiale sektorer.<sup>53</sup> KrF ønsker å fremme kvinners deltakelse i politiske prosesser på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Dette er viktig for å kunne lykkes med utviklingspolitikken fremover. I dette arbeidet vil en satsning på nasjonale kvinneorganisasjoner og støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner være sentralt. Kvinneorganisasjoner er viktige for å utvikle og fremme kvinners lederkompetanse og gjøre dem oppmerksomme på sine rettigheter og hvordan de kan kreve oppfyllelse av disse. Påvirkningsarbeidet vil være viktig for å endre holdninger og fremme kvinners deltakelse på lik linje med menn. I en rekke afrikanske land har man ulike kvoteordninger så vel som økonomiske insentiver for å øke den kvinnelige deltakelsen i

politiske organer. Dette har gitt mange positive resultater.<sup>54</sup> Den høye kvinneandelen i det nasjonale parlamentet i Rwanda viser imidlertid at god kvinnerepresentasjon er mulig også uten kvoteordninger (47 %).

Kvinneres økte politiske deltakelse er viktig fordi kvinner da vil kunne påvirke nasjonale politiske systemer, vedtak av nye lover og regler og hvordan disse skal gjennomføres. Mange land reviderer sine grunnlover og her kan politisk aktive kvinner spille en stor rolle for å fremme likestilling og kvinners rettigheter. For eksempel kan dette føre til endring av diskriminerende lover knyttet til arv, eierskap til jord og økonomiske rettigheter. Flere politisk aktive kvinner, på alle nivå, vil kunne bidra til fremgang på andre rettighetsområder som er viktige for likestillingen verden over.

### KrF vil:

- Øke innsatsen for å sikre universell ratifisering av FNs kvinnekonvensjon slik at denne får full implementering globalt.
- Legge vekt på at det utføres kjønnsbaserte analyser og sikre at jenter og kvinners behov tas hensyn til i alle utviklingstiltak.
- Styrke tiltak mot kjønnsbasert vold ved å prioritere preventive og holdningsskapende arbeid og inkludere deltakelsen til gutter og menn i dette arbeidet.
- Legge sterkere vekt på kvinners politiske deltakelse, blant annet gjennom støtte til kvinneorganisasjoner og sivilsamfunnsaktører.

52 Inter-Parliamentary Union, «Women in national parliaments, as at 1 August 2015»

53 Inter-Parliamentary Union, March 2015, «Sluggish progress on women in politics will hamper development»

54 For eksempel har Rwanda verdensrekorden i andelen kvinnelige parlamentarikere med 65 prosent, og i Senegal innførte man en lov om at halvparten av alle politiske representanter skulle være kvinner The Economist, 2013 <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21589490-quota-systems-are-transforming-african-parliaments-women-are-winning>



## 5.2.5. Satsingsområdene

### 5.2.5.1. Utdanning

Satsning på utdanning for alle er en forutsetning for å kunne oppnå vekst og utvikling og redusere fattigdom. Et sterkt fokus på utdanning vil derfor fortsatt være en viktig satsning for KrF i utviklingspolitikken. Selv om det har skjedd fremskritt de senere årene ble ikke FNs tusenårsmål om å sikre universell utdanning for alle nådd innen 2015. Selv om andelen barn som begynner på skole nå har økt til 91% i 2015<sup>55</sup> er det fortsatt 58 millioner barn som ikke går på skole og 100 millioner barn som ikke fullfører barneskolen.<sup>56</sup> Dette krever at vi fortsetter med målrettede tiltak for å sikre at vi når målene om en universell utdanning for alle. Utdanning bør derfor være blant de områdene som er gjenstand for en tverrpolitisk enighet om langsiktig flerårig satsing. KrF er støtter regjeringens ambisjoner om en fordobling av utdanningsinnsatsen, så vel som engasjementet innenfor det globale partnerskapet for utdanning (Global Partnership for Education, GPE). Samtidig vil det være viktig å satse på bilaterale programmer på utdanningsområdet.

I dette arbeidet er det også viktig å øke innsatsen til tilgang på ungdomsskoler og yrkesfag. Vi når ikke målene for vekst og utvikling om gutter og jenter stopper skolegangen etter barneskolen og ikke får tilgang på videre utdanning på ungdomsskole, yrkesskoler, videregående og høyere utdanning. I 2015 er det 61 millioner ungdom som ikke går på skolen<sup>57</sup>. Denne trenden må vi snu.

Samtidig er 781 millioner voksne analfabeter<sup>58</sup>. At også voksne menn og kvinner lærer grunnleggende ferdigheter som å lese og skrive er svært viktig, og vi har en stor jobb å gjøre for å sørge for at også voksne inkluderes i utdanningsinnsatsingen. En av hovedutfordringene for å nå det nye bærekraftsmålet om å sikre inkluderende, rettferdig kvalitetsutdanning for alle og fremme livslang læring er å faktisk sikre at «alle» er med. Ulikhetene i tilgang på utdanning øker for de mest sårbare gruppene, altså fattige og marginaliserte barn, og barn som bor i konfliktområder.<sup>59</sup> Geografiske ulikheter er store, men over halvparten av alle barn som ikke går på skole bor i Afrika sør for Sahara.<sup>60</sup> Selv om det er store forskjeller innad i regionen gir dette oss en viktig veiviser for hvor behovene er størst og hvor det må målrettede tiltak til for å sørge for at alle barn får oppfylt sin rett til å gå på skolen.

55 FN.no

56 UNESCO Global Monitoring Report (GMR) 2015: Education For All 2000-2015 Achievements and Challenges.

57 GMR 2015

58 GMR 2015

59 GMR 2015

60 GMR 2015



## Kvalitet

Det er fremdeles store kvalitetsutfordringer i skolen i mange utviklingsland. Godt kvalifiserte lærere er en nøkkelfaktor for å øke læringskvaliteten i skolen. Til det trengs flere lærere. KrF vil derfor gå inn for et løft for lærerutdanningen i utviklingsland. KrF vil derfor gå inn for et løft for lærerutdanningen i utviklingsland. I tillegg mangler de fleste skoler i de fattigste landene det meste. Det er et stort behov for mer og bedre undervisningsmaterieell og andre hjelpemidler til læring.

Teknologi kan også være viktige hjelpemidler for å fremme læring. UNESCO viser til at både bruk av radio og mobiltelefoner er vel så viktige i denne sammenhengen. Radio er en viktig ressurs spesielt for barn som bor i isolerte områder og bruk av mobiltelefon er mindre ressurskrevende enn datamaskiner hvor man også har tilgang på internett og video.<sup>61</sup>

Det er særlig jentene som dropper ut tidlig i skolegangen, og langt flere tiltak må innføres for å sikre at de står løpet ut, slik vi redegjør for nedenfor. Selv om ni av ti barn nå får gå på skole er de barna som fortsatt er ekskludert et alvorlig problem. Det gjelder en del jenter, barn i konflikt, flyktningbarn, barn av etniske og religiøse minoriteter og barn med funksjonsutfordringer. Selv med et fokus på kvalitet, må arbeidet for å sikre alle rett til utdanning fortsette.

For 15 år tilbake lyktes en med å fjerne skolepengene i grunnskolen i de aller fleste utviklingsland. Nå er det imidlertid fare for at skolepengene gjeninnføres. Den kommersialiseringen av utdanningssektoren en ser i flere land, der private skoler eid av internasjonale kommersielle aktører tar skolepenger, er et klart faresignal og et brudd på prinsippet om retten til utdanning for alle. KrF mener at Norges stemme må være klar og entydig mot en slik utvikling.

I flere land er morsmålsundervisning for alle viktig og en viktig del av utdanningsstrategien. Når undervisning og lærebøker går på et annet språk enn barnets morsmål hindrer dette deres naturlige utvikling. Studier viser at barn i de grunnleggende årene av skolegangen presterer bedre dersom de får lære å lese og skrive på sitt eget morsmål før de må forholde seg til et andrespråk.<sup>62</sup>

Gjennom helhetlige sektorprogrammer kan Norge bidra til å ta tak i alle disse utfordringene og løfte hele utdanningssektoren i hvert enkelt land. Her har Norge en viktig rolle å spille. Det er også innenfor denne sektoren at potensialet for bilaterale programmer er stort, og gjerne gjennom å bidra til felles finansieringsløsninger. Fra norsk side bør den globale lederrollen en har tatt på utdanningsvidet følges opp også med et politisk lederskap når det gjelder viktige utdanningspolitiske prinsipper og et praktisk lederskap på landnivå.

## Jenter

Viktigheten av jenters utdanning har blitt satt på dagsorden og jobbet aktivt med de siste 15 årene. Det er flere jenter i barneskolen, men færre i ungdomskolen. Det er fortsatt 65 millioner jenter som ikke går på barne- eller ungdomsskole.<sup>63</sup> Igjen er det de fattigste som faller utenfor, fattige jenter

er de som mest sannsynlig ikke vil gå på skolen. Det er derfor viktig å opprettholde fokuset på jenter og utdanning.

Spesielt er det fortsatt en vei å gå når det gjelder barneekteskap og skole relatert seksuell vold. Tidlig ekteskap og graviditet hindrer jenter i å gå på skolen og å fullføre skolen.

Tiltak som kan bedre jenters skolehverdag er bedre tilgang på vann og sanitærforhold, redusere avstanden til skolen, reform av pensum slik at man blir kvitt kjønnsdiskriminerende lærebøker, rekruttering av kvinnelige lærere på alle nivå og en opplæring i kjønns sensitiv læring.

## Sårbare grupper

For å nå målet om at alle barn skal få gå på skolen så må man ha tiltak for å nå de sårbare og marginaliserte gruppene. De med funksjonshemming, urfolk og de som befinner seg i komplekse humanitære situasjoner. Det må ekstra tiltak til for å identifisere disse barna og sørge for at de får oppfylt sin rett til utdanning på lik linje med andre barn.

Barn med funksjonshemming møter mange ulike former for diskriminering som fører til at de holdes utenfor både samfunnet og skolesystemet. For å bekjempe dette må barn med funksjonshemming få et læringsmiljø som er tilpasset deres behov og som de har fysisk tilgang til, kvalifiserte lærere og involvering av samfunnet slik at de inkluderes på lik linje med andre barn.

Urfolk møter utfordringer når det gjelder tilgang på utdanning generelt, men også når det gjelder tilgang på en utdanning som passer deres historiske, kulturelle og tradisjonelle behov. Barn fra marginaliserte grupper, som urfolk og andre etniske minoriteter, som har fått undervisning på eget morsmål, fortsetter skolegangen lengre, har lavere dropout-frekvens og oppnår statistisk sett bedre karakterer etter endt grunnskole enn de som ikke har fått dette tilbudet. Utfordringer som tilgang på relevant skolematerieell på sitt eget språk, tilgang på skoler i sitt nærmiljø, da de ofte bor langt fra majoritetsbefolkningen, og mangel på lærere fra deres eget miljø må møtes. Blant urfolk er også tallene på jenter som ikke går på skole høye.<sup>64</sup> Urfolk er en marginalisert gruppe som har krav på en skole som er tilpasset deres behov. Det må derfor iverksettes tiltak slik at også denne gruppen barn får oppfylt sin rett til utdanning.

## Utdanning utover grunnskolen

Mange unge mangler grunnleggende ferdigheter slik at de kan skaffe seg en jobb. I altfor lang tid har yrkesskoler og fagutdanning hatt lav prioritet i internasjonal bistand. Dette har ført til at altfor mange unge ender sin skolegang etter grunnskolen og at de som kommer seg videre til videregående skole ofte utdanner seg til ledighet. Videregående utdanning i de fleste utviklingsland er legge grunnlaget for en høgskole- eller universitetsutdanning de færreste har råd til. KrF har lenge påpekt at videregående utdanning i mange fattige land, ikke minst i Afrika, ofte har en for teoretisk innretning og i for liten grad gir ungdom en mer praktisk rettet yrkesopplæring som er tilpasset behovene i arbeidsmarkedet.

61 GMR 2015

62 <http://www.mlenetwork.org/faq>

63 UNESCOs Global Monitoring Report (GMR)2013/14

64 International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA)

Svaret for det store flertallet av unge er yrkesutdanning eller fagskoler. Det er svært viktig at den globale satsingen på utdanning følges opp med et tilsvarende løft for yrkesfagene og fagskolene i utviklingslandene. Globale tiltak må til for å gjøre noe med dette. Utdanningen må gjøres mer relevant for arbeidslivet med en betydelig satsning på en yrkesutdanning som tar utgangspunkt i de behovene som arbeidslivet trenger. Yrkeskoler og fagskoler må utvikles slik at de samsvarer med arbeidsmarkedet.

Jenter, funksjonshemmede og andre marginaliserte grupper må også få økt tilgang til disse skolene.

### **Det nyetablerte programmet for yrkesopplæring - Building Skills for Jobs**

KrF ser det derfor som positivt at regjeringen i september 2016 iverksatte et nytt program for yrkesopplæring - «Building Skills for Jobs». Det er i første omgang avsatt 50 millioner kroner i støtte til prosjekter som kan startes raskt og over en femårsperiode er det dessuten lagt opp til å kunne bruke inntil 450 millioner kroner i støtte til prosjektideer og skisser som kan resultere i framtidige yrkesrettede utdanningsprosjekter. Begge formene for støtte har som mål å linke næringsaktører og offentlige aktører.

Etter KrFs syn kan et slikt samarbeid bidra til å fremme mer arbeidsrettet utdanning som det er etterspørsel etter. Ved gjennomføringen av en satsing på en mer markedsrelevant utdanning er det samtidig viktig å sikre at den blir knyttet opp til det offentlige utdanningstilbudet. Norge må gi markant økt støtte til utviklingen av en bærekraftig offentlig yrkesutdanning og ikke bare støtte supplerende kvalifiseringsprogrammer spesielt tilpasset behovene til utenlandske investorer. Derfor er det viktig at også nasjonale og lokale aktører har tilgang til de nye støtteordningene.

### **Høyere utdanning**

Den unge arbeidsstyrken må også få tilgang til utdanning på høyere nivå innen akademia. Samarbeid mellom norske universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i utvalgte utviklingsland er et virkemiddel som kan bidra til å høyne kvaliteten i høyere utdanning.

### **KrF vil:**

- Videreføre satsningen på utdanning og spesielt prioritere tilgang på ungdomsskoler og videregående skoler.
- Arbeide for et løft for yrkesutdanningen globalt og i norsk bistand og bidra til at den er markedsrelevant og knyttet opp til det offentlige utdanningstilbudet.
- Styrke globale initiativ for å redusere analfabetisme, inkludert økt finansiering til nasjonale alfabetiseringsprogrammer.
- Legge økt vekt på kvalitet i utdanningsbistanden med fokus på en betydelig økning i antall lærer og kvalifiserte lærere, samt utvikling av pensum og tilgang på lærebøker og læremateriell som er kulturelt tilpasset lokale behov.
- Fortsette det internasjonale arbeidet for å øke antall jenter som går på og fullføre skolen, med spesielt fokus på fattige jenter.
- Prioritere inkludering av marginaliserte grupper i skolen og innføre målrettede tiltak slik at disse har tilgang til et læringsmiljø og ressurser tilpasset deres behov.

- Legge økt vekt på støtte til utdanningstiltak i humanitære kriser.
- Støtte opprettelsen av «Speedschools», hvor barn og voksne som har mistet deler av utdanningen, kan ta dette igjen og fullføre utdanningsløpet.
- Være en pådriver for å få på plass systemer som bedre kan måle kvaliteten i utdanningsbistanden.
- Arbeide for at morsmålsbasert flerspråklig utdanning inkluderes i utdanningsstrategiene der dette er naturlig, og at kompetanse og ressurser innen morsmålsundervisning økes.

### **5.2.5.2. Global helse**

#### **Mye er oppnådd**

FNs tusenårs mål, og den brede samlingen om målbare, ambisiøse og tydelige målsettinger, bidro til fornyet fokus og framdrift i internasjonalt utviklingsarbeid. Tre av åtte tusenårs mål omhandlet spesifikt helse. Det gjaldt mål 4 om å redusere barnedødeligheten, mål 5 om å redusere svangerskapsrelatert dødelighet og mål 6 om å bekjempe spredningen av HIV/Aids, tuberkulose, malaria og andre smittsomme sykdommer.

Det er oppnådd svært gode resultater innen global helse og de helse relaterte tusenårs målene, selv om det fortsatt er mye som gjenstår. På tross av befolkningsvekst i utviklingsland, har antallet barn som dør før fylte fem år blitt mer enn halvert, fra 12,7 millioner i 1990 til 6 millioner i 2015. Nå dør det altså 17.000 færre barn hver dag, enn i 1990.

Dødeligheten for mødre i forbindelse med svangerskap og fødsel ble nesten halvert fra 1990 til 2015. Nye tilfeller av HIV smitte har sunket med 40 prosent mellom år 2000 og 2013, fra rundt 3,5 millioner til 2,1 millioner. For barn har antallet nye HIV-smittede gått ned med 58 prosent siden 2001. Over 6,2 millioner dødsfall på grunn av malaria har blitt forhindret mellom 2000 og 2015. Samlet sett har forventet levealder ved fødsel økt med 6 år siden 1990.

Resultatfokusert og globalt koordinert bistand har vært avgjørende for å redde liv og bedre helsen til millioner av mennesker. Ved å bedre folks helse, har bistanden bidratt til å bygge og forsterke ryggraden for økonomisk og menneskelig utvikling i fattige land. Redusert sykdomsbyrde gir direkte besparelser i et lands helseutgifter. Bedre helse forløser også arbeidskraft, styrker enkeltfamiliers økonomi og bidrar til samfunnets stabilitet og produktivitet.

Tross formidabel framgang er det fortsatt store helseutfordringer – særlig i de fattigste landene og i konfliktområder.

#### **Prioriteringer av helsebistanden til de fattigste landene**

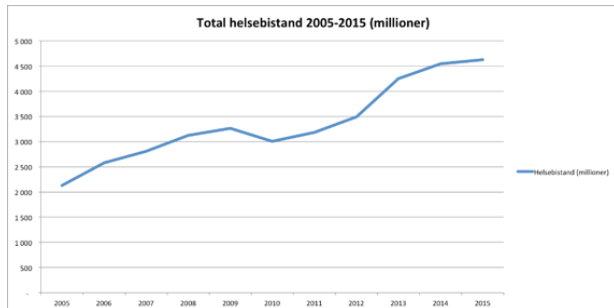
Norsk helsebistand bør være i tråd med bærekraftsmål 3 som er å sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder. For å sikre bærekraft med hensyn til resultater må helsebistanden innrettes slik at den styrker og motiverer økt innenlandsk investering for helse; ledet av myndighetene, men der både sivilsamfunnet, privat sektor og utviklingspartnere bidrar til og opererer innenfor overordnede planer.



Andelen av norsk bistand som går til helseformål har gått noe opp de siste årene. I 2010 utgjorde helsebistanden 11 prosent av norsk bistand, i 2014 hadde helseandelen økt til 14 prosent. Det tilsvarende tallet for 2015 ligger ifølge Norad på mellom 12,5 og 13,5 prosent av de tilsammen 34,5 milliarder kroner som Norge brukte på bistand.

KrF støtter en fortsatt høy prioritering av helsebistand, som en av de sektorene hvor bistandskronene kan gjøre mest for flest mennesker og som bør være gjenstand for en tverrpolitisk enighet om flerårig langsiktig satsing.

Figur 8: Norsk helsebistand 2005-2015



Kilde: Norad

### Opplutning om globale helseinitiativer

De siste tiårene har det skjedd en betydelig dreining av den norske helsebistanden med større vekt på globale initiativ rettet mot målrettede enkeltintervensjoner som vaksiner mot utbredte barnesykdommer og visse smittsomme sykdommer som aids og malaria. Støtten til dette er i stor grad kanalisert gjennom internasjonale fond, i første rekke Den globale vaksinealliansen (GAVI) og Det globale fondet mot Aids, Tuberkulose og Malaria. Økningen av støtten til globale initiativer har fått politisk oppmerksomhet, gjerne knyttet til disse initiativenes sterke resultatfokus og gode dokumentasjon av effektene av innsatsen. Norge har vært en pådriver for at både GAVI og Det globale fondet må bidra til å styrke nasjonale helsesystemer og ikke drives som rene vertikale initiativer på siden av nasjonale systemer. Med assistanse fra de globale helseinitiativene har en rekke fattige land oppnådd høy vaksinedekning til tross for at de har svake helsesystemer. Den norske satsingen gjennom disse globale initiativene fortsetter: Regjeringen lovet i september 2016 å øke det norske bidraget til Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria til 2 milliarder kroner for perioden 2017 til 2019.

En rekke land vil frem mot 2030 gå over fra lav- til mellominntektsstatus på grunn av økonomisk vekst og vil dermed gå fra å være støttet av GAVI til å måtte ta ansvar for en større andel egenfinansiering av vaksiner. Denne overgangen bør følges nøye, og det må vises en viss fleksibilitet for å hindre at vaksinearbeidet i disse landene blir satt tilbake.

I de fattigste landene blir en sentral utfordring for vaksineprogrammene i tiden framover å nå ut til de siste 10-20 prosent av befolkningen, de som hittil ikke er nådd. For å øke dekningsgraden slik at alle blir vaksinert, må det satses mer på utbygging av helsesystemer. Det betyr flere helsestasjoner i utkantstrøk, i noen urbane slumområder - og ikke minst i områder rammet av kriser, konflikt eller krig. Det betyr økt behov for helsefaglig utdanning. Dette må prioriteres høyere i årene framover.



Også globale fond, som GAVI, vektlegger i økende grad styrking av helsesystemer. Norge må bidra politisk til å ytterligere forsterke dette fokuset. Ved å forene kreftene enda bedre, kan de sterke drivkreftene for vaksinedekning brukes til å fremme nasjonalt dekkende helsesystemer.

Det er behov for bedre koordinering og samarbeid av innsatsene på dette feltet, gjennom en felles plattform for helsesystemstyrking for de ulike internasjonale initiativ. Det nye Global Financing Facility for Every Woman Every Child (GFF) er opprettet med dette formålet. Her er Norge en av initiativtaker og største bidragsyter. Fondet er etablert i Verdensbanken, som har tatt ledelsen sammen med H6+ (de helserelaterte FN organisasjonene). KrF støtter prioriteringen av GFFs arbeid.<sup>65</sup>

### Forsterket innsats mot barnedødelighet

Sjansen for å dø før fylte 5 år er 15 ganger større i Afrika sør for Sahara enn i rike land. Til tross for at det er gjort store fremskritt i å redusere barnedødelighet de senere årene dør fortsatt omkring 6 millioner barn under 5 år hvert år. De aller fleste av disse barna kunne vært reddet dersom de hadde tilgang til enkle og billige midler slik som vaksiner og medisiner, rent vann og bedre sanitærforhold.

Ifølge FNs nye bærekraftsmål skal alle land ha som mål å redusere barnedødeligheten til under 2,5 prosent innen 2030. Måltrettet innsats er nødvendig for å nå dette målet. I gjennomsnitt må utviklingslandene fortsette å redusere barnedødeligheten med 4 prosent årlig, mens det i Afrika er nødvendig med en årlig reduksjon som er dobbelt så stor som dette.

De tre viktigste dødsårsakene blant barn er komplikasjoner hos nyfødte (som pusteproblemer og infeksjoner, særlig blodforgiftning), lungebetennelse og diaré. Det forårsaker 70 prosent av dødsfallene.

Den mest kritiske fasen for ethvert barn er de første timene og dagene etter fødselen. Halvparten av alle dødsfall skjer i

<sup>65</sup> <http://www.globalfinancingfacility.org/>

løpet av den første måneden. Tilgang til kyndig helsehjelp i denne fasen er avgjørende. I dag foregår 70 prosent av alle fødsler i utviklingsland med assistanse av helsepersonell, en økning fra 60 prosent i 2000. Denne andelen må økes, samtidig som kvaliteten på tjenestene må styrkes. Bedring av kvinners helse og ernæring før og under graviditet er også viktig, både for deres egen del, for å redusere antall dødfødsler og for de nyfødtes helse og utvikling.

Sykdommer som særlig rammer barn fra én måneds alder, som lungebetennelse og diaré, kan forebygges ved at flere spedbarn ammes lenger, ved bedre sanitærforhold og tilgang på rent vann. Malaria kan forebygges ved bruk av myggnett, noe som er i ferd med å bli vanlig praksis i en rekke land.

Tilgang til trygg svangerskaps- og fødselshjelp er viktig også for de 800 kvinnene som hver dag dør i forbindelse med barnefødsel og graviditet. Komplikasjoner i forbindelse med tidligfødsel fører til mer enn 1 million dødsfall hvert år. Mer enn tre-fjerdedeler av disse barna kunne overlevd gjennom enkel og kostnadseffektiv behandling. Det er gjennom en helhetlig innsats, der det satses på både vaksiner, bedre ernæring, rent vann og bedre tilgang på helsetjenester at flest liv kan reddes før fylte 5 år. Norge må arbeide for en slik helhetlig tilnærming i kampen mot barnedødelighet.

#### Motvirkning av «hjerneflukt» i helsesektoren

Mange lands helsevesen har store mangler når det gjelder faglig kvalifisert helsepersonell. Personellkrisen er til dels skapt av at utdannet personell rekrutteres til bedre betalte jobber i høyinntektsland. Slik «hjerneflukt» rammer ikke bare helsesektoren, men også denne. Med økende tilgang til massemedier og informasjon om arbeidsmuligheter utenlands, vil emigrasjon av ressurssterke personer forbli en utfordring i mange fattige land. Det viser også behovet for å gi helsearbeidere forutsigbarhet om sysselsetting, bedre bo- og arbeidsvilkår, karrieremuligheter lokalt – kort sagt det langsiktige arbeid for å styrke nasjonale helsesystemer. Personellkrisen handler også om skjev fordeling av helsearbeidere mellom rurale og urbane strøk. Dårlige boforhold og manglende servicetilbud i utkantene gjør at det er vanskelig å fylle stillingene med kvalifisert personale. Økt rekruttering lokalt kan være et godt virkemiddel for å fylle slike stillinger.

#### Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter

Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR) favner et bredt spekter av rettigheter som trygg graviditet og fødsel, forebygging og behandling av seksuelt overførbare sykdommer, og familieplanlegging. Tilgang og bruk av prevensjonsmidler bidrar til at aborttallene går ned og begrenser farlige aborter for både mor og barn. Disse rettighetene er i ferd med å bli svekket i flere land og i multilaterale og regionale fora. Det er derfor viktig at Norge fortsetter arbeidet med å forsvare og styrke disse rettighetene. Seksuelle minoriteter utsettes for grove menneskerettighetsbrudd i mange land og arbeid for avkriminalisering av homofil praksis og bekjempelse av vold og diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet vil stå sentralt i dette arbeidet. Holdnings- skapende arbeid og støtte til lokalt påvirkningsarbeid vil være viktig i den videre satsningen på SRHR, sammen med seksualveiledning og økt tilgang til prevensjonsmidler. Dette er også viktig i den fortsatte kampen mot HIV/AIDS.

#### Innsats mot tobakk

Tobakk dreper opp mot halvparten av sine brukere, nesten 6 millioner mennesker hvert år ifølge tall fra WHO. Om ikke tiltak settes i verk raskt, vil tallet øke til 8 millioner i 2030. Nesten 80 prosent av jordens 1 milliard røykere bor i lav- og mellominntektsland. Norge må bidra til anti-tobakks-arbeidet internasjonalt gjennom oppfølging av den internasjonale rammekonvensjonen om tobakkskontroll, og gjennom støtte og dele av erfaring når det gjelder tobakksregulerende tiltak som økte skatter, mer informasjon, bildebruk på pakker, reklameforbud og røykeforbud på offentlige steder.

#### Tilgang til rent drikkevann

Hvert år dør 1,7 millioner mennesker som følge av dårlig tilgang på vann og sanitære tjenester og halvparten av verdens sykehusplasser fylles av mennesker som lider av sykdommer relatert til skittent vann<sup>66</sup>. Utbygging av infrastruktur for å gi folk tilgang til rent vann og for å sørge for tilstrekkelige forbedrede sanitærforhold er en helsemessig prioritet..

#### Behov for bedre koordinering og finansiering

The Lancet Commission on Investing in Health har tatt til orde for etableringen av en global finansieringsplan for helse<sup>67</sup>. Det er behov for en slik helhetlig plan kan bidra til brede allianser, som er viktig i all bistand, og unngå at satsinger legges ved siden av hverandre og i verste fall blir konkurrerende. Et slikt forslag bør utredes nærmere og bør i så tilfelle søkes koordinert i FN som del av arbeidet med bærekraftsmålene. Verdens Helseorganisasjon (WHO) er en nøkkelinstitusjon i arbeidet for global helse. WHO har behov for reformer ut fra de nye utfordringene. Industrilands vilje til finansiering av WTO henger sammen med viljen til reformering av organisasjonen. KrF mener at Norge bør jobbe for en evaluering av WHO og bidra til nødvendige reformer.

#### KrF vil:

- Prioritere bekjempelse av barne- og mødredødelighet, reduksjon av sykdomsbyrden gjennom forebyggende helsearbeid og styrking av nasjonale helsesystem og utdanning av helsepersonell for å sikre alle rett til grunnleggende helsehjelp.
- Fortsatt satse på globale helseinitiativer som kan dokumentere høy resultatoppnåelse, slik som GAVI og Det globale fondet. Norge må bruke sin innflytelse til å sikre økt vektlegging av helsesystembygging og at vaksinearbeidet inngår i nasjonale helseplaner som er bærekraftige.
- Prioritere arbeidet med å sikre at retten og tilgangen til grunnleggende helsetjenester og vaksinasjonsprogrammer oppnås også i sårbare stater og konfliktrammede områder.
- Bidra til at helse prioriteres og fokuseres innen humanitær innsats, med et langsiktig bistandsperspektiv.
- Styrke innsatsen på SRHR med spesielt fokus på seksualveiledning og tilgang til prevensjonsmidler.

66 <http://fivas.org/vann-og-sanitaer/vann-og-sanitaer/>

67 <http://www.thelancet.com/commissions/global-health-2035>





### 5.2.5.3. Jordbruk og matsikkerhet

Jordbruk er en viktig del av fattigdomsorientert bistand. 70 % av verdens ekstremt fattige lever på landsbygda i utviklingsland, hvor det finnes få andre inntektsmuligheter enn jordbruk. Vekst i jordbruket er mer enn dobbelt så effektivt for å bekjempe fattigdom som vekst i alle andre sektorer (Verdensbanken). En omfattende studie fra Department for International Development (DfID) fra 2014 viser sammenheng mellom vekst i jordbruket og reduksjon i fattigdom. Sammenhengen mellom jordbruk, økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon er vesentlig. Få land har klart å skape utvikling uten en landbrukssektor som sørger for matsikkerhet og legger grunnlag for industrialisering og effektivisering av matproduksjon og i neste omgang annen næringsutvikling. Dette var også grunnen til at Bondevik II-regjeringen vedtok en egen handlingsplan for landbruk i utviklingssamarbeidet.

Siden denne tiden har nye utviklingstrekk gjort en satsing på landbruket enda viktigere. Verdens matproduksjon trues av klimaendringer. Få andre sektorer er så avhengige av velfungerende økosystemer som jordbruket. Økt temperatur, svingninger i nedbørmengder og mer ekstremvær får katastrofale følger for fattige bønder og gjør det vanskelig å skaffe seg et levebrød på landsbygda i utviklingsland. Dette smitter over til hele samfunnet. Det kan skape ustabilitet og svekke hardt tilkjempet fremgang, slik vi ser i for eksempel Etiopia etter den ekstreme tørken som rammet deler av landet i 2015 og 2016. Arbeid med klimatilpasning må være en viktig del av jordbruksbistanden. Både endrede produksjonsmetoder som vanningsanlegg, og forskning på klimatilpassede sorter er nødvendig.

Det afrikanske kontinentet pekes på som et av de mest sårbare for klimaendringer, både på grunn av høy risiko for en-

drede produksjonsforhold og for dårlig tilpasningsevne. Fra før er avligningsnivået på kontinentet langt lavere enn verdensgjennomsnittet. Importbehovet er økende og det er allerede i dag et stort underskudd på matvarer. Norsk støtte til jordbruk bør derfor spesielt innrettes mot Afrika. Landbruket i Afrika sør for Sahara er særlig utsatt, men også områder i Sahelbeltet, der folkegrupper som lever på marginene når det gjelder husdyrhold og matproduksjon kan miste sitt utkomme. Dette fører også mange på flukt. Norge støttet i mange år et eget utviklingsprogram i Sahel-beltet mot desertifisering eller forørkning. Det bør vurderes om tilsvarende tiltak bør igangsettes i et klimaperspektiv. Det må imidlertid også tas hensyn til andre geografiske områder hvor matsikkerheten er truet, som flomutsatte områder i Asia.

Kvinner har færre muligheter og svakere rettigheter enn menn i de fleste utviklingsland. Dette kommer særlig til syne i rurale områder i jordbruksamfunn. Kvinner utgjør over halvparten av arbeidsstyrken i jordbruket og står for store deler av matproduksjonen på det afrikanske kontinentet. Samtidig har kvinner dårligere tilgang til ny kunnskap, opplæring og ressurser i jordbruket og i samfunnet ellers. Dersom kvinnenens potensial som bønder fullt ut skal realiseres er det behov styrket likestilling.

Favorisering av menn hindrer matsikkerhet: Estimerer gjort av FNs organisasjon for ernæring og landbruk viser at produktiviteten i jordbruket på verdensbasis ville økt med 20 % dersom kvinner hadde hatt tilgang til, og kontroll over, de samme produksjonsressursene som menn. Dette kunne redusert antallet som sulter i verden med mellom 11 og 17 %. Økt støtte til jordbruk må kombineres med særlig fokus på kvinner. Støtten bør innrettes slik at den sikrer kvinner bedre tilgang til opplæring, ny teknologi, kreditter og markeder, samt kontroll og økt innflytelse over produksjonen.

Nesten 800 millioner mennesker sulter. I tillegg lider omkring to milliarder mennesker av såkalt skjult sult – mangel på viktige mineraler og vitaminer. Det kan gi varige og uopprettelige helseskader. Mat, helse og utdanning må sees i sammenheng. Nok og næringsrik mat er en forutsetning både for god helse og for evnen til å lære. Nesten halvparten av alle dødsfall blant barn under fem år skyldes underernæring. En godt utviklet jordbrukssektor er forutsetningen for å sikre god ernæring. Bistanden må hensynta at bønder i Afrika er en svært heterogen gruppe: Mindre enn 1 % er kommersielle storskalabønder, 10 % er markedsrettede bønder og opp mot 80 % kan karakteriseres som småskala bønder som hovedsakelig driver selvbergingsjordbruk. Disse har ulike behov. Norsk bistand til jordbruk bør primært innrettes mot småskala bønder for å ha størst mulig fattigdomsbekjempende effekt. Jordbruket kan støttes gjennom ulike multilaterale aktører som IFAD og frivillige bistandsorganisasjoner og -aktører, i tillegg til Norfund. Det bør vurderes om en på norsk side vil ha kapasitet til egne bilaterale programmer på jordbruksområdet.

#### KrF vil:

- øke innsatsen innen jordbruk og matsikkerhet og støtte prosjekter som sikrer bærekraftig produksjonsøkning for småbønder.
- at Norge bidrar med investeringer og bistand som gir småprodusenter tilgang til innsatsfaktorer og moderne teknologi.
- at Norge støtter program som satser på diversifisert matproduksjon som sikrer variert og sunn mat for barn og familier.
- sikre oppbygging av veiledningstjenester i jordbruket i offentlig, privat og frivillig sektor med vektlegging på landbruks- og skogbruksopplæring for å utdanne gode veiledere, med særlig vekt på kvinner.
- prioritere prosjekter som kan skape arbeidsplasser i tilstøtende næringer til jordbruket (foredlingsindustri, grossistledd, detaljister, transportører og næringsmiddelindustrien).
- støtte opp under initiativ som sikrer småbøndene større innflytelse i flere ledd av verdikjeden, herunder de større markedsaktørene, og dermed bedre inntjeningsmuligheter.
- bidra til at småprodusenter har adgang til hjelpemidler som styrker deres stilling overfor oppkjøpere, blant annet oppdaterte prisnivåer gjennom omsetningsleddene via mobil teknologi.
- at Norge skal arbeide for å sikre småbønders eiendomsrettigheter, med spesielt fokus på kvinner. Et kjønns- og likestillingsperspektiver må integreres i all jordbruksbistand.

#### 5.2.5.4. Klima, miljø og fornybar energi

Bærekraftmålene og Paris-avtalen, som bør definere de overordnede målene for utviklingspolitikken framover, har som grunnpremiss at beskyttelse av miljø og naturressurser og begrensning av klimaendringer er forutsetninger for økonomisk fremgang og utvikling. Dersom vi ikke klarer å gjøre noe med klima- og miljøtruslene vil det undergrave mye av det som er oppnådd de siste årene når det gjelder utvikling og fattigdomsreduksjon.

Miljø og fattige menneskers livsvilkår henger nøye sammen. Oppfølging av bærekraftmålene og Paris-avtalen krever både en styrking av miljø- og ressursforvaltningshensyn i eksisterende bistand, og det sikres tilstrekkelige midler til miljøtiltak i utviklingsbudsjettet, herunder til bærekraftig forvaltning av de fattiges naturressurser som jord, skog, vann og biologisk mangfold.

Alle tiltak som finansieres gjennom norsk bistand må ta hensyn til behovet for klimatilpasning, og planlegges med tanke på at klimaendringer vil føre til mer ekstremvær og at det derfor blant annet må sørges for at tiltakene er dimensjonert med tilstrekkelig motstandsdyktighet («*resilience*»).

Det er en klar sammenheng mellom klimaendringene og menneskeskapt forurensning, knyttet til spesielt energiproduksjon. I tillegg til at rike land må redusere våre klimagassutslipp, kan utviklingspolitikken bidra til å skape endringer i fattige land, særlig hva gjelder satsing på fornybar energi.

#### Skogsatsingen

Trær og jordsmonn binder store mengder karbon, og ved hugging av trærne slippes CO<sub>2</sub> ut i atmosfæren. Avskoging og skogforringelse er den andre største årsaken til global oppvarming, og er direkte årsak til rundt 12-15 prosent av de globale utslippene av drivhusgasser – mer enn utslipp fra alle verdens biler.

KrF mener at Norge fortsatt bør være et ledende land innen arbeidet for å begrense avskoging og skogforringelse. I videre klimaforhandlinger, allerede fra og med COP 22 bør Norge jobbe for at skog blir integrert i avtalen for å nå togradersmålet.

I det norske klima- og skoginitiativet står bidraget til REDD+ sentralt. Gjennom REDD+ arbeidet finansierer Norge bevaring av tropisk skog mot hogst og rydding til landbruksformål. Norge er en betydelig bidragsyter til REDD+ og har de senere årene bevilget om lag 3 milliarder kroner årlig til dette arbeidet, som innebærer at rundt 9 prosent av all norsk bistand går til skogsatsingen. Dette gjør også mellominntektslandet Brasil til den største mottakeren av norsk ODA-godkjent bistand utenfor Norge.





De norske bidragene til REDD+ evalueres jevnlig på konsulentbasis, men gitt den store andelen av det totale bistandsbudsjettet som disse bidragene representerer er det behov for en mer helhetlig evaluering hvor en også vurderer innretning, effektivitet og måloppnåelse av REDD+. KrF vil derfor ta initiativ til en bred og uavhengig vurdering av effekten på klimautslipp og utviklingspolitiske mål av Norges klima- og skoginitiativ. Vurderingen må inkludere en sammenlikning av andre klimapolitiske virkemidler både med hensyn til utviklingseffekt og utslippsreduksjoner. Denne evalueringen vil gi bedre grunnlag for å vurdere innretningen på det norske bidraget til REDD+.

### Bærekraftig naturressursforvaltning

Land, vann, fisk og skog er naturressurser som gir et direkte inntekts- og livsgrunnlag for de fleste mennesker i utviklingsland. Bærekraftig utnyttelse av disse ressursene er en forutsetning for å øke matsikkerheten og skape grunnlag for utvikling i et langtidsperspektiv. De fattigste befolkningsgruppene rammes hardest av miljøødeleggelser, tap av fornybare naturressurser og naturkatastrofer. Hvordan ressursene forvaltes er derfor også helt sentralt for å forebygge katastrofer, og for utviklingslands muligheter til å bekjempe fattigdom.

I tillegg å være et sentralt element i kampen mot klimaendringer, har tropisk skog avgjørende betydning for lokale og regionale nedbørsmønstre, og for matproduksjon langt utenfor skogens grenser. Utviklingspolitikken må bidra til å bevare disse økosystemtjenestene som er livsviktige både for lokalsamfunn i sør og over tid også for hele menneskeheten, og hensynet til bærekraftig forvaltning av naturressurser som skog, jord og vann bør integreres i relevante sektorer av norsk bistand.

#### Bærekraftsmål 13:

«Ta aktivt og umiddelbart ansvar for å bekjempe klimaendringer og konsekvensene av disse»

#### Bærekraftsmål 7:

«Sikre tilgang til pålitelig og bærekraftig energi som alle kan ha råd til»

KrF mener derfor at utviklingspolitikken baseres på internasjonale avtaler og konvensjoner om naturressurser og biologisk mangfold i utviklingsland, blant annet Aichi-målene under konvensjonen om biologisk mangfold, og Norge må jobbe for at disse konvensjonene implementeres.

Norge bør støtte utviklingslands arbeid med vern og bærekraftig forvaltning av globalt viktige naturområder og økosystemer i samarbeid med lokalsamfunn. Som del av den politiske dialogen med myndighetene i utviklingsland bør Norge jobbe for at urfolksgrupper får anerkjent tradisjonelle kollektive rettigheter til naturressurser som land, skog, vann, vilt og fisk.

**REDD+**

REDD er et engelsk akronym som betyr reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland - på engelsk: «Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries.» I de internasjonale klimaforhandlingene inkluderer REDD+ også bærekraftig skogforvaltning, skogbevaring og økning av karbonholdet i eksisterende skoger.

Det er opprettet flere program administrert av etablerte multilaterale organisasjoner, som kanaliserer økonomisk og teknisk støtte til utviklingslandene som arbeider med REDD. Verdensbanken administrerer to slike initiativ, og FN har opprettet FNs REDD-program (UN-REDD Programme). UN REDD Programme (FNs REDD-program) er ikke det samme som, og må ikke forveksles med, REDD+ eller det internasjonale arbeidet med REDD+ under FNs klimakonvensjon (UNFCCC).

Kilde: Wikipedia

**Tilgang til ren energi**

To tredjedeler av de globale klimagassutslippene kommer i dag fra energisektoren. Det er de rike landene som har bidratt mest til utslipp som har ført til klimautfordringene vi nå står overfor. Samtidig vet vi at utviklingsland er avhengig av en dramatisk økning i tilgangen til energi for å kunne bidra til at flere løftes ut av fattigdom. Det er ikke mulig å nå målet om å begrense klimaendringene til «godt under to grader», slik verden ble enige om i Paris, dersom utviklingslandene følger samme fossile utviklingsvei som de rike landene. Vi har derfor et stort ansvar for å bidra til at energibehovet deres i størst mulig grad dekkes av fornybare energikilder, samtidig som det største ansvaret for å redusere klimautslippene påligger de rike landene.

Tilgang til ren energi er en nøkkel til fattigdomsbekjempelse, og oppnåelse av flere av bærekraftsmålene, inklusive fattigdomsbekjempelse, bedre helse og utdanning, likestilling, rent vann og matsikkerhet. I tillegg til konsekvensene for klima, har mangelen på energitilgang store direkte konsekvenser for økonomisk og menneskelig utvikling. Over fire millioner mennesker dør hvert år av sykdommer knyttet til luftforurensning i hjemmet. Tradisjonelt energiforbruk har store lokale miljøkonsekvenser i form av skogforringelse og jorderosjon. Næringslivsledere oppgir at mangelen på stabil elektrisitet er det viktigste hinderet for deres virksomhet i Afrika. Fortsatt lever imidlertid 1,1 milliarder mennesker uten elektrisitet, og 2,9 milliarder bruker forurensende brensel som parafin, brennved, trekull og møkk til matlaging og oppvarming.

Norsk energibistand består av to hovedsatsinger: Ren energi-initiativet og Norfund. Det internasjonale energi- og klimainitiativet Energy+ ble nedlagt ved budsjettbehandlingen for 2016. Initiativet for ren energi i utviklingsarbeidet er et bilateralt program som gjennom blant annet kompetansebygging i offentlige etater og støtte til utredninger

av ny infrastruktur skal bistå samarbeidsland med å øke strømproduksjon ut på sentralnettet, gi sikrere strømforsyning i et mer robust strømnnett og være med på å elektrifisere landsbygda.<sup>68</sup>

**Behov for risikovillig kapital for satsing på fornybar energi**

De siste årenes raske teknologiske utvikling har gjort sol, vind og biomasse stadig mer konkurransedyktig med fossile energikilder. Utfordringen er imidlertid ofte at de fornybare alternativene er avhengig av større investeringer og trenger en lenger tidshorison for å være lønnsomme. Den viktigste bremsen for utvikling av fornybar energi i utviklingsland er derfor mangelen på risikovillig og langsiktig kapital.

Norfund har allerede vist hvilke muligheter det er innen energisektoren i fattige land gjennom betydelige investeringer innen særlig vannkraft og solenergi. KrF mener det fortsatt må settes av betydelige midler til at Norfund skal kunne bidra til ytterligere vekst gjennom investeringer i fornybar energi (se også eget kapittel om Norfund).

KrF mener Statens Pensjonsfond utland (SPU) også bør få mandat til å investere direkte i fornybar energi, som solparker og vindenergianlegg. Med et infrastrukturmandat vil SPU kunne være med å drive teknologiutviklingen framover og prisene på fornybar energi ned, samtidig som man får god avkastning og bidrar til å spre risiko (se eget kapittel om SPU).

Flere norske selskaper investerer allerede betydelige beløp innen fornybar i utviklingsland. KrF mener GIEK og Eksportkreditt Norge i enda større grad må kunne bidra til å mobilisere norske aktører til flere slike investeringer. I dag er disse verktøyene i for stor grad rettet inn mot tradisjonell vareeksport. En endring bør legges til rette for økt eksport av norsk kompetanse og kapital, som det er stort behov for i utviklingslandene (se også eget kapittel om private investeringer).

Gjennom Statens pensjonsfond utland, Norfund, statlig eide selskaper og forbedrede ordninger for private investeringer, mener KrF det bør være mulig å bidra til å bygge opp en grønn finansklunge i Norge. Gjennom investeringer i fornybar energi kan det gjøres verdifulle bidrag både til lokal utvikling og bekjempelse av klimaendringene.

**Behov for en ny og mer effektiv strategi for energibistand**

Private investorer er imidlertid også avhengige av et godt samarbeid med lokale og sentrale myndigheter, og at disse legger til rette for gode rammebetingelser og nødvendig infrastruktur. Der de mest nødvendige rammebetingelser mangler, kan selv ikke de mest risikovillige investorene ta sjansen på å investere.

Norge har lang erfaring med bilateralt energisamarbeid basert på våre erfaringer fra særlig vannkraft. Som følge av evalueringer som har vist svakheter ved tidligere prosjekter, har energibistanden de siste årene blitt kraftig kuttet. KrF mener det nå må bygges opp en ny og mer effektiv strategi for bistand til fornybar energi, som bygger videre på Norges

68 WWF Norges utviklingspolicy 2016

lange erfaring med energibistand og som tar inn over seg kritikken mot tidligere satsninger og de nye mulighetene ny teknologi har skapt de siste årene.

Teknologiutviklingen innen sol-, vind og batteriteknologi gjør at desentraliserte løsninger som minigridd eller hjemmebaserte systemer kan gi store befolkningsgrupper direkte og rimelig tilgang på fornybar energi, uten å være avhengig av dyre og kompliserte utbygginger av infrastruktur. Slike løsninger kan bidra effektivt til fattigdomsbekjempelse og reduserte klimagassutslipp, samtidig som de kan ha positive effekter på helse, utdanning og naturmangfold.

### **Styrking av Det grønne klimafondet (GCF)**

For å nå bærekraftsmål 13 og for å redusere de globale klimagassutslippene innenfor de målene som er vedtatt ved klimatoppmøtene er det viktig at det sikres tilstrekkelig finansiering om nødvendige klimatiltak. For at tiltakene skal bli tilstrekkelig robuste, helhetlige og koordinerte er det behov for en sterk finansieringsmekanisme som kan koordinere det internasjonale spleiselaget. KrF mener at Norge bør jobbe for at klimafondet settes i stand til å fylle rollen som den sentrale kanalen for multilateral klimafinansiering.

Norge bidro med 400 millioner til Det grønne klimafondet (GCF) i 2015 og har gitt lovnader om å videreføre denne støtten til totalt 1,6 milliarder kroner for perioden 2015-2018. Det er viktig at fondet får tilstrekkelig finansiering i en tidlig fase for å etablere det som en robust aktør, og KrF vil opprettholde den høye støtten til klimafondet.

### **Behov for nye globale programmer for verdens hav og kystområder og for verdens våtmarker**

KrF mener at Norge bør starte miljørettet utviklingsprogram for å styrke forvaltningen av verdenshavene i samarbeid med relevante internasjonale institusjoner- nærmere bestemt for å bekjempe ulovlig, uregulert og urapportert fiske, minimere habitatsødeleggelse og forurensning, og for å sikre en helhetlig og bærekraftig hav- og kystforvaltning til fordel for folk og miljø.

Det nye programmet «Fisk for utvikling» kan inngå som en del av denne satsingen, og bør i større grad koples på andre internasjonale prosesser. Norge bør lede an og søke samarbeid med andre fiskerinasjoner og naturlige alliansepartnere for å skape et internasjonalt løft for en helhetlig og bærekraftig marin forvaltning. Forvaltningsdelen av programmet må styrkes og støtten til regionale hav- og fiskeriforvaltningsorganer bør økes.

Våtmarker er en truet naturtype som er artsrik og som lagrer store mengder karbon. I tillegg til karbonlagring, leverer våtmarker økosystemtjenester som flomdemping og vannrensing. Våtmarker er i dag beskyttet i henhold til RAMSAR-konvensjonen, en internasjonal avtale for bevaring, restaurering og bærekraftig bruk av våtmarker. Norge bør samarbeide med parter under RAMSAR-konvensjonen for å begrense nedbygging og degradering av våtmark i utviklingsland. Det bør videre utvikles en resultatbasert mekanisme for å hindre tap av våtmark.

### **KrF vil:**

- At Norge skal støtte opp under Det grønne klimafondet (GCF) som det internasjonale samfunnets hovedkanal for klimafinansiering.
- Ta initiativ til en bred og uavhengig vurdering av effekten på utslipp og utviklingspolitiske mål av Norges klima- og skog initiativ. Vurderingen må inkludere en sammenlikning av andre klimapolitiske virkemidler både med hensyn til utviklingseffekt og utslippsreduksjoner.
- Gi SPU mandat til å investere direkte i fornybar energi i utviklingsland.
- Videre utvide Norfunds rammer til å investere i fornybar energi i utviklingsland.
- Forbedre og styrke Eksportkreditt og GIEKs ordninger for støtte til private investeringer i fornybar energi i utviklingsland.
- Ta initiativ til etablering av utviklingsprogrammer for verdenshavene og kystområdene i samarbeid med relevante internasjonale institusjoner, og for våtmarker.

### **Det grønne klimafondet**

Det grønne klimafondet («The Green Climate Fund (GCF)») er en mekanisme innen FNs klimakonvensjon (UNFCCC) med formål å finansiere tiltak for klimatilpasning og utslippsreduksjoner i utviklingsland. Fondet ble etablert ved klimakonferansen i Cancun i 2010 (COP16). FNs klimakonvensjon har som målsetning få donorland og private givere til innen 2020 å gi USD \$100 mrd (NOK 820 mrd) årlig til klimatiltak, og Det grønne fondet er tiltenkt en sentral rolle i dette arbeidet.

*Kilde: Wikipedia*



### 5.2.5.5. Innovasjon og ny teknologi

Ny teknologi gir nye muligheter, ikke minst for fattige land. Den kan også være avgjørende for oppnåelse av bærekraftsmålene. Mobil- og internetteknologi gir mulighet til å nå folk både i byer og på landsbygda uavhengig av tradisjonell infrastruktur, men også til de mest fattige og sårbare områdene. Over 70 prosent av menneskene i Afrika sør for Sahara har tilgang på en mobiltelefon og tallet stiger fortløpende. Til og med blant de 20 prosent fattigste har over halvparten tilgang på mobil. Innovasjonsteknologi åpner en rekke nye muligheter i utviklingsarbeidet.

Eksempelvis gir teknologien umiddelbar tilgang på informasjon for brukerne, som for eksempel informasjon via mobil om markedspriser for småbønder som vil selge sine varer eller informasjon om hvor brukerne skal møte opp for å vaksinere barna eller raskere svar på HIV-test. Det er nå vanlig å gi helseinformasjon og folkeopplysning på SMS til innbyggerne. For myndighetene kan teknologien i tillegg benyttes i planlegging og koordinering i sanntid, for eksempel hvordan en epidemi er i ferd med å spre seg slik at staten kan identifisere og isolere smittekilden eller hvorvidt læreren dukker opp på skolen i dag slik at man kan sette inn strakstiltak dersom det mangler lærere. Anonym informasjon om brukere kan tas i bruk sammen med annen type data for mer eksakte analyser. Bevegelsesmønstre lagres i taleloggen på mobiler. Ved å se hvordan mennesker flytter på seg eller hva mennesker søker på i Google sitter vi etter hvert på nyttig anonymisert data, som kan tas i bruk for å se sammenhenger og forutse hvordan zika- eller dengue-viruset brer om seg eller når neste influensautbrudd vil finne sted.

Teknologi kan bidra til å gi ungdom og sårbare grupper en stemme. For eksempel gir nesten 2,5 millioner ungdom i 25 land regelmessige tilbakemeldinger på ukentlige spørreundersøkelser via mobil-verktøyet «u-report» om hvilke utfordringer de møter i hverdagen. Det kan gjelde alt fra utbrudd av nye sykdommer, om familien har fått besøk av vaksinekampanjer eller som i Liberia hvor en utbredt praksis med sexpress mot elevene fra lærere i bytte for gode karakterer ble avdekket. Nå blir praksisen møtt av myndighetene med klare regler om at dette er ulovlig, nye rutiner og oppfølging. U-report gjennomføres i tett samarbeid med politikere, myndigheter og media som sørger for at summen av ungdommenes innspill blir offentliggjort og tatt på alvor av beslutningstakere. IKT-infrastruktur som bedre tilgang på internett og bruk av mobiltelefoner kan revolusjonere informasjonstilgang og -lagring, fjernundervisning og sky-teknologi. Ved bruk av solcelleteknologi og fornybar energi kan også internett-tilgang bli en realitet for langt flere. Dette har et stort potensial for utdanning, videreutdanning og kompetanseutvikling.

KrF vil:

- Lage en handlingsplan for bruk av innovasjon og innovasjonsteknologi i utviklingssamarbeidet.
- Videreføre støtteordningen for innovasjonsprosjekter «VISJON2030» til støtte for innovasjonsprosjekter i norsk bistand.
- Stimulere til utvikling av innovasjon og gründervirksomhet lokalt i utviklingslandene gjennom å støtte Unicefs innovasjonsfond som virker som et såkornfond for nye innovative prosjekter.
- Støtte arbeidet med utvikling av Ureport og Edutrac for å styrke ungdoms og de mest sårbare mulighet til å påvirke egen hverdag.

### 5.2.5.6. Jobbskaping

Jobber gir mennesker et levebrød, verdighet og er en nøkkel til å utrydde fattigdom. Verden trenger 600 millioner jobber bare for å unngå at arbeidsledigheten stiger<sup>69</sup>. Multilaterale organisasjoner, forskning og utdanning, sivilsamfunn og privat sektor er helt sentrale aktører i dette arbeidet.

KrF mener at mye av dette arbeidet kan skje gjennom ordinær næringsutvikling uten bistandens involvering og ønsker økte investeringer fra næringslivet velkommen også til fattige land. De har et stort potensial til å bidra til økonomisk vekst og utvikling.

I arbeidet med jobbskaping og sysselsetting vil det også være viktig å opprettholde et fokus på likestilling. Mange land har lover som innebærer restriksjoner for kvinner og som blokkerer kvinners muligheter til økonomisk deltakelse. KrF vil støtte det normative arbeidet for å bidra til at kvinner inkluderes på lik linje med menn.

Tilgang på kreditt og investeringer er avgjørende for alle lands økonomiske utvikling. Det er derimot ingen automatikk at investeringer fører til anstendig arbeid og til skatteinntekter som igjen bidrar til velferd i et land. FNs guiding principles er her styrende.

Kristelig Folkeparti mener at jobbskaping er en avgjørende faktor for at land kan bli bærekraftige og uavhengig av bistand. Kampen mot fattigdom kan ikke nås uten et tett samarbeid mellom privat sektor, myndigheter og frivillig sektor.

Noen sentrale prinsipper må ligge til grunn: 1) Målet er å skape bærekraftig vekst i lokalt næringsliv i samarbeidslandet, 2) Bistand kanalisert til privat sektor og utviklingsfinansinstitusjoner skal være addisjonell, og rettes mot sektorer og aktiviteter som det ellers ikke ville ha blitt investert i, og 3) All norsk bistand skal være ubunden og uavhengig av norske interesser.

69 Verdensbanken: 2013 World Development Report on Jobs <http://econ.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=23044836&theSitePK=8258025&piPK=8258412&pagePK=8258258>



Små og mellomstore bedrifter er et kjent begrep i Norge og sammen med mikrobedrifter er også disse sentrale i næringsutvikling i fattige land. De bidrar til flest arbeidsplasser for de fattige. KrF tror det er disse bedriftene som er de sentrale i næringsutviklingen. De blir ofte kalt «the missing middle» fordi det på grunn av mangel på kapital er få av dem i utviklingsland. Potensialet her er likevel stort. Gode finansielle analyser og lokalt eierskap er sentralt for å lykkes. Uformell sektor er likevel arenaen der flest mennesker i fattige land arbeider.

Det er avgjørende å utvikle og innføre mekanismer som sikrer at norske investeringer og selskap som mottar støtte (ODA/ ikke-ODA) ikke bidrar til å fortrenge eller utkonkurrere lokale selskap og investorer.

Statens rolle i form av regulering, antikorrupsjon, skattlegging og så videre er avgjørende for både å tiltrekke seg investeringer og for å sikre fordeling av økonomisk vekst. Næringsutvikling må derfor sees i sammenheng med mottakerlandets øvrige politikk. Hvilke land og hvilke regjeringer man vil jobbe med bør tillegges betydelig vekt. Her spiller sivilsamfunnet i mottakerlandene en avgjørende rolle for å holde myndigheter og næringsliv ansvarlige. Et samspill mellom sivilsamfunn, myndigheter og næringsliv kan sikre utviklingseffekt av privat sektor-bistand.

#### KrF vil:

- Gjennomgå den multilaterale støtten til næringsutvikling.
- Kople utdanningssatsingen tett med næringsutvikling, og særlig yrkesfaglig utdanning.
- Styrke Skatt for utvikling-programmet og videreutvikle dette med fortsatt vekt på kapasitetsbygging og støtte til sivilsamfunn i utviklingsland.
- Øke støtten til oppstartsbedrifter og entreprenører i utviklingsland, inkludert inkubasjonssentre og fond som kan sikre risikokapital.
- At rapportering på næringsutvikling må inkludere bred, ikke-finansiell rapportering, inkludert hvordan selskaperes virksomhet bygger opp under menneskerettigheter og bærekraftig utvikling.
- Konsentrere innsatsen rundt noen få områder for å sikre målbar resultatoppnåelse og effektivitet. Arbeidet må sikres faglig forankring i Norad.
- Utrede bruk av satellitteknologi for å gi internetttilgang i vanskelig tilgjengelige områder i Afrika

## 5.2.6. Bistand til fred og forsoning

Bevilgningene til fred og forsoning er svært viktige som del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Dette området er høyt prioritert, men i mindre grad sett som et eget tematiske satsingsområde på bistandssiden. Bevilgningene for fred og forsoning er først og fremst et knyttet til det diplomatiske arbeidet Norge gjør i internasjonal sammenheng for å støtte opp under fredsskapende og fredsbyggende virksomhet.

Samtidig som arbeidet med fredsprosesser og konfliktløsning primært er en diplomatisk oppgave, er det sjelden at en kan lykkes uten bruk av ressurser og bistandspolitiske virkemidler. I alle faser av fredsprosesser, enten det er for å få parter til forhandlingsbordet, å bistå i forhandlinger og underbygge dem med målrettede tiltak eller i arbeidet med gjennomføringen av fredsavtaler, er ressurser svært viktig. De bistandspolitiske virkemidlene er ofte avgjørende for at en skal lykkes i alle faser av prosessen. Det er derfor viktig med en tett koordinering mellom de som sitter med ansvaret for å støtte politiske prosesser og de som sitter på virkemiddelapparatet og bistandsressursene. Fra norsk side har en aktivt støttet opp om FNs politiske og diplomatiske arbeid gjennom økonomiske overføringer både til relevante avdelinger, oppbygging av rostere av ressurspersoner og deployering av meklingssteam i felt. Dette har vært svært viktig for FNs politiske virksomhet.

Norge har også støttet en rekke ikke-statlige institusjoner som har vært viktige medspillere i fredsprosesser, både norske og utenlandske. Samtidig har ressursene over denne bevilgningen også vært avgjørende for Norges egen fredsinnsett i forhold til en rekke konflikter. Her har også frivillige organisasjoner og aktører spilt en viktig rolle, i det som ofte er blitt karakterisert som «den norske modellen». Norges innsats for fred og forsoning varierer avhengig av konflikten og lokale forhold, men noen viktige kjennetegn bør fortsatt karakterisere innsatsen: langsiktighet og forutsigbarhet, upartiskhet og uten strategiske egeninteresser, kort vei mellom beslutningstakere og aktører, tverrpolitisk enighet, nært samarbeid med frivillige aktører og vektlegging av bistårerollen fremfor aktørrollen. KrF mener at dette fortsatt bør kjennetegne norsk innsats.

KrF legger stor vekt på dette fredsarbeidet, både i regi av FN, eksterne institusjoner og norske aktører. Det er beklagelig at bevilgningene til fred og forsoning i budsjettet for 2016 ble kuttet, slik at viktige formål ble skadelidende. I en tid der konfliktnivået har vist en betydelig økning og der borgerkrigene har vist nesten en tredobling fra 2007 - 2014, er freds- og fredsbyggende arbeid viktigere enn noen gang. Bevilgningene til fred og forsoning må derfor prioriteres høyt i tiden framover.

## 5.3. Bistandskanaler

### 5.3.1. Bilaterale programmer

Intet land kan utvikles utenfra. Ansvaret for å ivareta landets utvikling og innbyggernes behov tilligger først og fremst myndighetene i det aktuelle landet. Norsk bistand må derfor ha som mål å bidra til at myndighetene i utviklingsland kan bygge opp statlig kapasitet og gode tjenester som ivaretar befolkningens rettigheter. Omfanget av bilateral bistand er blitt betydelig redusert de siste årene. Det vil kreve mye å bygge opp en egen bilateral gjennomføringskapasitet i norsk forvaltning på en rekke områder. Det vil derfor være viktig å velge hvilke sektorer der Norge kan bidra særskilt gjennom egne bilaterale programmer, og hvilke områder der en kan oppnå like mye ved samarbeid med multilaterale aktører eller globale fond og initiativ.

Bistand har til tider gjort at lokale myndigheter i større grad har blitt stilt til ansvar overfor givere enn overfor egne bygghere. Det er en uheldig utvikling. Bistanden må i stedet rettes inn på en slik måte at den bygger opp under landets egne utviklingsstrategier samt bidrar til å bekjempe korrupsjon og styrke innbyggernes muligheter til å stille sine ledere til ansvar.

Der det er mulig og hensiktsmessig bør den bilaterale bistanden kanaliseres via offentlige myndigheter, og slik bidra til å styrke statens legitimitet og demokratiske prosesser i motakerlandet. Rundt tusenårsskiftet ble budsjettstøtte derfor brukt som et viktig virkemiddel. De siste ti årene er bruken av budsjettstøtte imidlertid gått kraftig tilbake, både fra norsk side og blant andre givere. Det er også færre felles programmer og felles finansieringsmekanismer enn før, samtidig som bruken av øremerking har økt betydelig. På sikt bidrar dette i liten grad til å bygge statlig kapasitet.

Det er vanskelig å se for seg tilstrekkelig oppslutning om en retur til tidligere tiders virkemiddelbruk. Samtidig trengs en omlegging til mer effektive virkemidler som på en bedre måte vil gi resultater i form av styrket statlig kapasitet og bedre tjenester til befolkningen gjennom felles finansiering. Å bidra til felles løsninger gjennom kollektive finansieringsordninger er ofte mer kostnadseffektivt enn når hver enkelt giver opererer for seg. Det krever nytenkning. Det er særlig to virkemidler som bør vurderes: (i) en ny form for budsjettstøtte og (ii) felles finansieringsmekanismer på landnivå basert på tematiske innsatser.

En reformert budsjettstøtte bør være basert på gjensidige forpliktelser. Budsjettstøtte kan kun gis med betingelser knyttet til målbar fremgang fra år til år i finansforvaltning, åpenhet og demokratisk behandling av alle deler av mottakerlands offentlige budsjetter og regnskap. Ved å knytte betingelsene til tiltak som reell parlamentsbehandling, et fritt sivilsammfunn, publisering av statsbudsjettet og presse- og ytringsfrihet, vil man styrke velgernes mulighet til selv å holde lederne ansvarlige. Når det gjelder felles finansieringsmekanismer på landnivå, kan de globale initiativene og fondene innenfor utdanning og helse være et utgangspunkt for nye former for slik finansiering på landnivå. Slike mekanismer kan ha likhetspunkter med sektorprogrammer med kurvfinansiering. Forskjellen nå vil være at de globale tematiske fondene kan bli navet og drivkraften i støtten på landnivå og finansi-



eringen av denne. Dersom mye av den bilaterale bistanden innenfor sektoren finansieres gjennom slike felles løsninger, kan dette bidra større effektivitet og bedre resultater.

Det vil være naturlig at et sentralt område i samarbeidet med Norges prioriterte partnerland (punkt 5.2.2.) å fortløpende vurdere om budsjetstøtte er en egnet bistandsform.

### 5.3.2. Multilateral bistand og globale initiativer

Norge gir bistand gjennom flere multilaterale organisasjoner, hvor de mest sentrale er de ulike FN-organisasjonene, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Samtidig kanaliseres en stadig større andel av denne bistanden via globale fond og initiativer. Det internasjonale pengefondet (IMF) er ikke en bistandsaktør, men bidrar primært med faglig rådgivning på det økonomiske området til utviklingsland. Hensikten med å benytte disse organisasjonene er å bidra til felles finansiering av globale forpliktelser. Det har vært en økning i bruken av disse bistandskanalene de senere årene.

Norge har vært og bør fortsatt være en viktig bistandsaktør i multilateral sammenheng. Når disse aktørene leverer bistand av høy kvalitet og får til resultater er dette definitivt bedre enn at de samme givene bruker hver sine bilaterale kanaler med tilsvarende høye transaksjonskostnader. Tradisjonelt har KrF derfor stått for en linje der multilateral bistand sammen med multi/bi bør utgjøre om lag halvparten av norsk bistand. Gjennom nye tematiske globale fond er dette bildet nå endret, og en slik fordeling gir ikke lenger mening. En bedre tilnærming vil være å la resultatene styre valg av bistandskanaler. De kanalene som kan oppnå best resultater per krone bør prioriteres. Samtidig er det behov for reformer, både i FN-organisasjonene, utviklingsbankene og de tematiske fondenes bistandsvirksomhet. De multilaterale organisasjonene som er mest innstilt på koordinering på landnivå og som søker felles løsninger globalt, regionalt og i felt, bør bli prioritert.

Samtidig bør Norge være en pådriver for å kreve at de multilaterale organisasjonene etablerer en felles måte å rapportere på bidrag til bærekraftsmålene til FN på.

### Særlig om bistand gjennom FN-organisasjoner

FN har en utfordrende, men viktig rolle å spille i en verden med stadig økende globale utfordringer. Dette er en arena hvor ulike krefter og interesser ofte står mot hverandre, men også en arena hvor det er skapt viktige internasjonale avtaler og institusjoner. Det er derfor viktig å fortsette å jobbe for et mer spisset og effektivt FN som kan møte de utfordringene verden står ovenfor. FN må bli mer effektive administrativt og operasjonelt. Her bør man vurdere antall organisasjoner og se på felles løsninger på systemer og rutiner.

FN er en viktig partner for norsk utviklingsarbeid, både som normsetter globalt, gjennom FNs utviklingsorganisasjoners bistandsprogrammer og gjennom de universelle målene verdensorganisasjonen setter. FNs tusenårsmål har bidratt til betydelig fremgang for kampen mot fattigdom i verden og bærekraftsmålene setter nå en ny standard. En stor andel av norsk multilateral bistand kanaliseres derfor også gjennom FN.

Koordinering og samordning på landnivå er imidlertid fortsatt en stor utfordring, og reformer på dette området har snarere gått i revers etter hvert som konkurransen om bistandskronene har økt. Norge bør være en pådriver for nye reformer på dette området, og bør stille som forutsetning for norsk støtte at organisasjonene viser vilje til koordinering og samordning nasjonalt og regionalt. Også evnen til å oppnå resultater i felt bør være styrende for norske bistandsprioriteringer.

FNs særorganisasjoner, fond og programmer har utviklet seg over tid. Noen fond og programmer leverer godt i felt og har fortsatt global styrke og relevans. Andre sliter atskillig mer på begge fronter, og får desto mindre bistandsressurser til sine programmer. Mandater som i sin tid var viktige for å løse bestemte behov er blitt mindre aktuelle, samtidig som andre er blitt utvidet for å dekke nye utfordringer. Andre har overlappende mandater, og er i liten grad til i stand til å samarbeide der de har samme eller komplementær kompetanse. På landnivå, der FNs utviklingsorganisasjoner (UNDG) skal sørge for god koordinering, er dette blitt vanskeligere, ikke minst på grunn av konkurransen om knappere bistandsmidler. Det er enda mer krevende å sikre effektiv koordinering med Verdensbanken og utviklingsbankene.





Norsk bistand gjennom FN-organisasjonene ble gjennomgått i St.meld. 33 (2011-2012), hvor syv kriterier skulle benyttes for en vurdering av de ulike FN-organisasjonenes relevans og effektivitet, med budsjettmessige konsekvenser. Stortinget ga sin tilslutning til kriteriene, men i den senere tid synes det fortsatt ikke å være noen overordnet vurdering eller prioritering av FN-bistanden.

### Kriteriene for prioritering av norsk fn-bistand

1. Organisasjonens resultater og evne til å dokumentere disse.
2. Relevans i forhold til norske politiske prioriteringer.
3. Organisasjonenes systemer for planlegging, budsjettering og resultater.
4. Organisasjonens systemer for internkontroll og arbeid mot korrupsjon.
5. Bidrag til nasjonal kapasitets- og institusjonsutvikling og fremme av nasjonalt eierskap.
6. Norges mulighet for påvirkning av organisasjonen som helhet.
7. Vilje til å bidra til reform gjennom konkrete tiltak.

KrF mener at det bør foretas en ny kritisk gjennomgang av bistanden som formidles via de ulike FN-organisasjonene, og at bistanden til de ulike organisasjonene prioriteres i tråd med de øvrige overordnede målene for norsk bistand. Denne nye og kritiske gjennomgangen må særlig teste organisasjonene på evne til å levere i felt. Det er utfallet av denne gjennomgangen som bør legge grunnlaget for anbefalt nivå på kjernebidragene til de mest sentrale FN-organisasjonene, samt omfanget av bistand til de ulike organisasjonenes programmer.

Bistanden til FN-organisasjoner gis henholdsvis som kjernebidrag til organisasjonen eller som midler til utviklingsprogrammer som organisasjonene driver. Kjernebidragsstøtten spiller en svært viktig rolle for å sikre fortsatt drift i FNs utviklingsorganisasjoner. For FNs utviklingsprogram (UNDP), som er den av FN-organisasjonene som ivaretar koordineringsfunksjonen på bakken for FN i ca. 170 land, er kjernebidragene sentrale i å opprettholde FNs stedlige representasjon, og bidrar dermed indirekte også til virksamheten til andre FN-organisasjoner i felt. Denne støtten er derfor viktig. De siste årene er den blitt betydelig redusert. Reduksjonene skyldes dels en politisk prioritering fra norsk side, og dels valutasvingninger.

Norge har tradisjonelt gitt mye kjernebidragsstøtte til enkelte sentrale FN-organisasjoner, herunder UNDP, noe som er viktig for å sikre global tilstedeværelse og ivaretagelse av kjerneoppgavene.

KrF mener at Norge fortsatt må kjennetegnes ved å være en raus, reformorientert og forutsigbar bidragsyter til de av FNs utviklingsorganisasjoner som leverer best i felt. Norge må opprettholde en betydelig kjernebidragsstøtte til enkelte FN-organisasjoner, men må samtidig stille klare krav til organisasjonene knyttet til prioriteringer og omstillingsvilje. Omfanget av kjernebidragene bør generelt stå i forhold til andelen av Norges samlede bistand som forvaltes gjennom den enkelte organisasjonen. Eventuelle endringer i kjernebidragsstøtten må skje i tett dialog med den aktuelle organisasjonen for å sikre forutsigbarhet.

### Utviklingsbankene

Bistanden som ytes gjennom Verdensbanken og utviklingsbankene er mer forutsigbar enn noen annen bistand, gitt ordningen med jevnlig påfyllingsforhandlinger til låneordningene til utviklingslandene på veldig generøse betingelser. Verdensbanken og IMF er også viktige makroøkonomiske premissleverandører for hvilke makro-økonomiske krav som stilles til utviklingsland, delvis som forutsetning for långivningen. I tillegg støtter imidlertid også Norge en rekke andre bistandsprogrammer innenfor ulike innsatsområder på frivillig basis gjennom utviklingsbankene.

Norge har vært en tydelig aktør i dialogen med utviklingsbankene om fattigdomsorientering og nasjonalt eierskap både i den bistanden som gis og i politikken som kreves. Det bør fortsatt være tilfelle. Samtidig er det viktig å klargjøre hva utviklingsbankene er gode på, og hva de er mindre gode på. Dette bør ikke minst være retningsgivende for i hvilken grad utviklingsbankenes bistandsprogrammer skal støttes utover låneordningene og i hvilket omfang. En tilsvarende kritisk gjennomgang som en legger opp til på FN-siden, bør gjøres også av utviklingsbankenes evne til å levere i felt.

Det er viktig å være klar over at utviklingsbankene ikke selv er en utviklingsaktør som gjennomfører programmer og prosjekter i egen kapasitet. Utviklingsbankene, og særlig Verdensbanken, er avhengige av andre aktørers gjennomføringsevne. Det kan være myndigheter, private og kommersielle operatører eller organisasjoner. Utviklingsbankene er derfor best egnet til å gjennomføre store infrastrukturprogrammer (gjennom operatører) eller land som er relativt bedre fungerende, mens utfordringene er desto større i land med svakt styresett og i sårbare stater. Bankene har i stedet administrert flergiverfond bestående av andre givers penger, særlig i sårbare stater. Erfaringene her er imidlertid blandet. Bruken av flergiverfond i en slik sammenheng bør drastisk forbedres dersom utviklingsbankene påny skal få slike tunge administrative roller. I noen tilfeller, der landene ikke har gjeld til utviklingsbankene og der den styresettet og den økonomiske politikken er akseptabel, har en fått forskuttet lån til infrastruktur- og andre programmer. Dette er positivt, og bør være noe Norge bør støtte opp under.

70 Kilde: Meld. St. 33 Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger» s. 105 <https://www.regjeringen.no/contentassets/46e5f2773f7d4b-56b268eda58eccd984/no/pdfs/stm201120120033000dddpdfs.pdf>

Figur 9: Norges kjernebidragsstøtte til UNDP årlig (i millioner USD)

Year	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
In USD	97.8	108.9	108	131.6	137.6	122.5	117.7	132.5	137.8	133.2	112.2	81.2	60.6

### Globale fond og initiativer

Som vi har vært inne på under omtalen av helse og utdanning ovenfor, globale fond og initiativer og finansieringsmekanismer er blitt viktige særlig innenfor helse og etter hvert utdanningssektoren. Slike givermekanismer er som regel gode på kvantifiserbare resultater, mens det har vært et problem at en ikke har lagt like stor vekt på å bygge landenes egne systemer for å levere slike tjenester. Norge har vært en pådriver for å endre på dette, som en av de tyngste giverne til disse fondene, ikke minst på helsesiden. Etter hvert har man fått gjennomslag for at slik støtte er nødvendig i GAVI, mens det har vært mer vanskelig å få dette til i Det globale fondet for HIV/AIDS, tuberkulose og malaria og andre fond. Når tilsvarende fond nå får mer sentrale roller på utdanningsområdet, er det svært viktig at hensynet til å bygge nasjonale utdanningssystemer blir en sentral del av satsingen.

Fortsatte store norske bidrag til disse fondene bør knyttes til klare forutsetninger om bygging av nasjonale systemer for tjenesteleveranser.

### 5.3.3. Bistand gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner

Skal vi lykkes i kampen mot fattigdom og økt ulikhet, og nå de nye bærekraftmålene, forutsetter det et nært samspill mellom lokale myndigheter, det sivile samfunn og privat sektor. Det sivile samfunn som drivkraft må styrkes, både for å bidra til at grunnleggende rettigheter respekteres og for å bidra til mer åpne og demokratiske samfunn.<sup>72</sup>

Frivillige organisasjoners arbeid bidrar til å oppfylle grunnleggende utviklingsrettigheter og spiller en viktig rolle som kanal for norsk bistand<sup>73</sup>. Et sterkt sivilsamfunn er ikke bare et middel til å oppnå positiv endring, det er et mål i seg selv. Norske sivilsamfunnsorganisasjoner er de som kanalisere mest penger til de minst utviklede landene og er dermed med på å bekjempe fattigdom i fremste rekke. De kjenner de lokale behovene godt og har ofte etablert langvarige og gode partnerskap som danner grunnlag for bærekraftig utvikling. Særlig i land med udemokratiske regimer ved makten, eller hvor utstrakt korrupsjon eller væpnet konflikt gjør stat-til-stat-bistand uhenksom, spiller sivilsamfunnsorganisasjonene en uvurderlig rolle som kanal for norsk bistand til befolkningen.

71 Kilde: UNDP

72 Stortingsmelding 35 (2004-2005) om sivil samfunns rolle side i kapittel 8. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-35-2003-2004-/id404767/?ch=8>

73 Rapport fra Norads sivilsamfunnspanel: <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2012/bistand-gjennom-frivillige-organisasjoner-nytter/>

Konstruktive sivile samfunnsorganisasjoner har en egenverdi, spesielt som en arena som gir anledning til deltagelse på grasrotnivå. For ungdom og kvinner er engasjement i det sivile samfunn ofte en døråpner for deltagelse i demokratiske prosesser. Det sivile samfunn gir mennesker mulighet til å delta også i land hvor denne rettigheten er under press. Tilrettelegging av deltagelse stimulerer sårbare grupper - ungdom, kvinner og menn - til å bli aktive samfunnsborgere («active citizens») som etterspør rettferdige beslutninger fra sine ledere, og bidrar til bærekraftig endring og utvikling.

Både fagbevegelse og trossamfunn er viktige aktører i mange fattige land. De har en stor merverdi gjennom å være lokale aktører som kjenner eget land godt. De har ofte stor tillit og vil være aktører som er i landet uavhengig av bistanden. Det sikrer god bærekraftighet og støtter opp om landets egne krefter.

Handlingsrommet for sivilsamfunnsorganisasjoner er i ferd med å svekkes i en rekke land. Norske myndigheter må derfor tilrettelegge for konstruktivt samarbeid med aktører i det sivile samfunn og for at hindringer for slikt samarbeid blir fjernet. Dette er i tråd med vedtatte internasjonale standarder som bygger på sentrale menneskerettigheter som ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og retten til fri informasjon.

Et sterkt sivilsamfunn spiller også en rolle som en forutsetning for et levende demokrati. Målrettet bistand til styrking av frivillige organisasjoner i utviklingsland og deres evne til å drive påvirkningsarbeid må derfor være en viktig del av en helhetlig utviklingspolitikk. Det er sivilsamfunnsorganisasjonene som er den beste sikkerheten mot utviklingen i retning autoritære styre, ulikhet og sosial uro.

#### Forvaltning: forenkling og forutsigbarhet

Sivilt samfunn er en nøkkelpilar i norsk bistand og bør prioriteres og satses på i større grad enn i dag. De har i mange land en helt avgjørende funksjon og er en viktig partner for norsk bistand og utviklingspolitikk. Norge har mange store og sterke organisasjoner, og noen av dem kan også spille en rolle utover Norge gjennom sine globale nettverk.

Det er i dag i stor grad Norad som forvalter støtteordningene til frivillige organisasjoner, mens både UD og Norad forvalter prosjektmidler. Disse støtteordningene har vært gjenstand for en rekke endringer de siste årene. Det meldes om økt byråkratisering, sendrektighet i saksbehandling, små muligheter til langsiktig planlegging, samt at de økte kravene til resultatrapportering ikke alltid er tilpasset den virkeligheten organisasjoner og aktører opererer i. Samtidig stilles det krav til reduserte administrative kostnader. Partnere i fokusland og andre partnere som frivillige organisasjoner, sivilsamfunnet og humanitære operatører har alle fremmet et unisont

krav om forenkling og større forutsigbarhet.

KrF mener at endringer som gjøres må ha bedre resultater og mer fattigdomsbekjempelse som målsetting og må tilpasses dette. Innføringen av RAM light regelverket har bidratt til en økt profesjonalisering av arbeidet og har for mange fungert tilfredsstillende. En reduksjon av antall avtaler har skjedd og noe av dette har vært nødvendig, da det er vanskelig å opprettholde god kvalitet på 6000 avtaler. KrF ønsker sterke og effektive organisasjoner der resultater, merverdi og relevans er sentrale krav.

De viktige rammeavtalene har fått en reduksjon i omfang fra fem til fire år. Dette har skjedd de siste årene og ofte i forbindelse med inngåelse av nye avtaler. Dette gir mindre langsiktighet og er en endring KrF er kritisk til. Det samme gjelder det forhold at det ikke lenger er anledning til å søke nye midler i rammeavtaleperioden uten invitasjon fra Norad eller UD. Når kapasiteten til å behandle avtalene er mindre og kombineres med mer detaljkontroll fører dette til svært lang behandlingstid.

Sene tilsagn på avtaler er et stort problem. I noen tilfeller har organisasjoner holdt prosjekter og programmer gående i påvente av både vedtak og utbetaling. I andre tilfeller har ikke midlene for inneværende år blitt overført før en er midt i budsjettåret, til tross for at søknader er innsendt innenfor gjeldende tidsfrister. Organisasjoner som ikke har mulighet til å holde programmene gående, kan miste gode ressurser og ansatte. Dette gjøre det også til en effektivitetsutfordring.

Det samme problemet gjør seg gjeldende for tildeling av midler til bistandsprogrammer over øvrige bevilgninger. Der bistandsmidlene har vært gjenstand for store svingninger, slik tilfellet har vært de siste par årene, skaper dette store problemer. Manglende forutsigbarhet bidrar til dårligere planlegning og gjennomføring og mindre effektiv bruk av ressursene. Det gir dårligere resultater.

KrF vil derfor at det tas grep som kan bedre forutsigbarhet, langsiktighet og kapasitet for de frivillige organisasjonene. Det må skje gjennom endringer i dagens system. RAM light har bidratt til mer åpenhet, men det er fortsatt mer som bør gjøre for å sikre åpenhet og gjennomsiktighet. Det inkluderer utlysning av tilskudd og der kravene for å motta støtte er offentlig tilgjengelige. Som ledd i dette forbedringsarbeidet vil KrF også vurdere kravet til bærekraftig finansiering. Samtidig må en unngå kutt i bistanden som bidrar til manglende forutsigbarhet.

Økt dokumentasjonskrav, også midt i en prosjektperiode, har ikke medført høyere administrasjonsandel. I noen tilfeller har den tvert imot blitt strammet inn og dette er en uheldig utvikling som ikke bidrar til best mulig resultater. Det er derfor behov for en gjennomgang av hvordan dette slår ut og best kan forbedres.

Videre trengs det en gjennomgang av prosedyrene dersom misligheter avdekkes, ikke minst når tapte midler blir inndekket av organisasjonene selv. Her kan det i enkelte tilfeller for de vanskeligst tilgjengelige områdene også være behov for risikodeling.

Informasjonsstøtten fyller flere viktige formål. Formålet med bevilgningen er å bidra til demokratisk deltakelse og fremme kritisk debatt om utviklingspolitiske temaer. Dagens støtte har en viktig funksjon i å bidra til nettopp bred politisk og faglig debatt om store globale utfordringer. Nettopp i en tid som nå, bør brede utviklingsområder som kapitalflukt, skatt, klima, migrasjon, våpenhandel og investeringer med flere prioriteres. Panama Papers har vist hvilken kraft det er i store globale utfordringer, men også hvilke muligheter som finnes.

Informasjonsstøtten bør ha flerårige rammeavtaler som hovedregel og tildelingssystemet og rapporteringen bør forenkles. Endringer i informasjonsstøtten må forankres i samarbeid med sivilsamfunnsorganisasjonene.

**KrF vil:**

- Utvide rammeavtalene for frivillige organisasjoner fra 4 til 5 år;
- Inkludere bistanden over rammeavtalene til frivillige organisasjoner i de tverrpolitiske flerårige avtalene som inngås.
- Forenkle og gi større forutsigbarhet for tildelingssystemet for bistand via frivillige organisasjoner, bl.a. ved flerårige avtaler og lengre tids varsling av endringer i prioriteringer.

### 5.3.4. Forskning og evaluering av bistanden

En kunnskapsbasert utviklingspolitikk er en forutsetning for å heve kvaliteten på innsatsen og oppnå bedre resultater. Forskning og evaluering styrker kunnskapsgrunnet for utviklingsarbeidet og bidrar til læring, nytenkning og en informert offentlig debatt om utviklingsspørsmål.

Norge er den niende største bistandsgiveren i verden og har ambisjoner om ta en ledende rolle på flere områder. Dette setter store krav til å være i front også når det gjelder kunnskapsutvikling. Behovet for ny kunnskap i kampen mot fattigdom forsterkes av at rammebetingelsene er i rask endring gjennom ny teknologi, demografiske endringer, økt migrasjon, urbanisering, klimaendringer, (ujevn) økonomisk vekst, globale maktforskyvninger, osv.

KrF mener at forskning på de store globale utfordringene, med fattigdomsreduksjon som det aller viktigste, må bli del av langtidsplanen for forskning. Norge har over lang tid bygd opp sterke kunnskapsmiljøer på utviklingsfeltet, både i instituttsektoren og ved universitetene. Vi har gode forutsetninger for å bidra i den globale kunnskapsproduksjonen. Samtidig har EU gitt lav prioritet til utviklingsspørsmål i sin forskningspolitikk, til fordel for fokus på egne utfordringer. Dette innebærer både et ekstra behov for at Norge tar kunnskapsproduksjonen på dette feltet på alvor, og en mulighet for at norske miljøer kan ta en ledende rolle internasjonalt. Dette bør være en ambisjon for kunnskapsnasjonen Norge.

For å sikre høy kvalitet i bistanden, må forvaltningen systematisk etterspørre forskningsbasert kunnskap som grunnlag for beslutninger. Det er i dag stor variasjon i hvordan dette praktiseres. KrF mener kulturen for å etterspørre og benytte forskningsbasert kunnskap må styrkes.

Bruken av forskningsmiljøene som partnere i den løpende faglige rådgivningen ble paradoksalt nok svekket da Norad ble et fagdirektorat i 2005. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom redusert bruk av langsiktige rammeavtaler som stimulerer til samspill og dialog mellom forvaltning og forskningsmiljøer. Reformen av bistandsforvaltningen som det legges opp til i denne meldingen vil styrke behovet for et effektivt samspill mellom forvaltningen og forskningsmiljøene. Det er prisverdig at Utenriksdepartementet nylig har inngått rammeavtaler med forskningsmiljøene som legger til rette for dette.

For å sikre både høy kvalitet og høy relevans av forskningsinvesteringene, må det være god balanse mellom oppdragsforskning som dekker forvaltningens løpende kunnskapsbehov og den langsiktige kompetanseutviklingen som skal sikre høy internasjonal kvalitet.

Regjeringen må utvikle en helhetlig strategi for den langsiktige kompetansebyggingen på utviklingsfeltet, og for hvordan denne kunnskapen skal tas i bruk i det løpende utviklingsarbeidet. En slik strategi har vært varslet lenge, men er ennå ikke kommet på plass.

Langsiktig kompetansebygging bør primært skje gjennom Forskningsrådets programmer. Forskningen bør konsentreres som de tematiske områdene der det er tverrpolitisk enighet om at Norge skal ha et langsiktig engasjement, slik som helse, utdanning, jobbskaping, jordbruk og matsikkerhet, demokrati, likestilling og menneskerettigheter. Under sittende Regjering har bevilgningene til langsiktig kompetansebygging blitt kraftig svekket, særlig ved at NORGLOBAL-programmet i Forskningsrådet ikke er videreført. I dag er det i praksis ingen aktive programmer for langsiktig utviklingsforskning, med unntak av global helse, hvor en langsiktig satsing gjennom GLOBVAC-programmet har bidratt til å utvikle norske miljøer i verdensklasse. Den øvrige forskningsinnsatsen har fragmentert, med små og kortvarige programmer, gjerne knyttet til sittende regjeringens løpende politiske prioriteringer. Her trengs en ny kurs. Langsiktigheten som har preget forskningen på global helse må gjennomføres også på andre områder hvor Norge har et langsiktig engasjement. Dette kan skje gjennom en revitalisering av NORGLOBAL-programmet.

Den langsiktige kunnskapsutviklingen på feltet må innrettes slik at den gir en klar merverdi i arbeidet for redusert fattigdom og en bærekraftig utvikling. Det må etableres strukturer som i enda større grad sikrer at utviklingsforskningen gjennom Forskningsrådet oppnår denne målsettingen, samtidig som man bevarer forskernes mulighet til nytenkning og til å utfordre etablerte sannheter.

Å lære av erfaringer er viktig for å sikre høy kvalitet i bistanden. På tross av et sterkt resultatfokus i bistanden over mange år, er dette et lavt prioritert område i forvaltningen. Man er ofte mer opptatt av å utbetale penger enn å dokumentere

hva pengebruken fører til.<sup>74</sup> Derfor er det vanskelig å finne god og troverdig dokumentasjon av erfaringene fra og resultatene av den norske innsatsen.<sup>75</sup> Manglende grunnlagsdata (baseline), manglende resultatrammeverk og mangelfull måling av indikatorer er noen av utfordringene.

Det trengs et krafttak for å heve kvaliteten på resultatoppfølging og læring i bistandsforvaltningen. Mye kan oppnås gjennom bedre oppfølging av de retningslinjer og prosedyrer som allerede foreligger. I tillegg er det behov for at det i utvalgte prosjekter settes av midler til baseline-studier og følgeevalueringer, særlig der kunnskapsgrunnlaget er svakt i utgangspunktet, både for å lære underveis og for å dokumentere resultater.

Norge må fortsatt bidra til å styrke høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner i utviklingsland. Slike institusjoner spiller en viktig samfunnsbyggende rolle ved å heve kompetanse og kvalitet i skole- og helsevesen, i offentlig administrasjon og næringsliv. Gjennom samarbeid om forskning og undervisning med partnere i utviklingsland, bidrar norske forskningsmiljøer til å heve lokal forskningskapasitet og styrke sivilsamfunnet. All norsk utviklingsforskning bør foregå i slike partnerskap.

Det er også viktig å styrke evalueringen av norsk bistand. Samtidig som Norads egen evalueringsavdeling foretar verdifulle evalueringer av enkeltprogrammer og støtteordninger, er følgeforskning svært viktig. I tillegg vil det være avgjørende for troverdigheten og legitimiteten i norsk bistand at en også styrker den uavhengige evalueringen. Ved en endring av Norads funksjoner med direkte forvaltningsansvar for mye av bistanden vil det dette hensynet bli enda viktigere, og en uavhengig evalueringsfunksjon bør da vurderes. Her er et sterkt forskningsmiljø på utviklingssiden svært viktig.

#### KrF vil:

- At Norge tar en ledende rolle i kunnskapsutviklingen på utviklingsområdet.
- Gjøre globale utfordringer, med fokus på fattigdomsreduksjon, til del av Regjeringens langtidspan for forskning.
- Knytte langsiktige kompetansebygging til de områdene hvor det er tverrpolitisk enighet om at Norge skal ha et langsiktig engasjement.
- Videreføre NORGLOBAL-programmet i Forskningsrådet med et mer langsiktig og helhetlig fokus, med et volum på forskningsinnsatsen som kan gi Norge internasjonal slagkraft, og med tydelige krav til forskningens relevans for å forstå og løse utviklingsutfordringer.
- Øke bruken av forskningsbasert kunnskap i forvaltningens løpende arbeid.
- Styrke evalueringsarbeidet for økt kunnskap om og læring av resultatene av norsk og internasjonal bistand, særlig gjennom økt følgeforskning knyttet til viktige innsatser.
- Styrke fattige lands kapasitet innen høyere utdanning og forskning ved å videreutvikle modellene for samarbeid mellom lokale forskningsinstitusjoner og norske universiteter og forskningsinstitutter.

74 «Can we demonstrate the difference that Norwegian aid makes?» Rapport 1/2014. Evalueringsavdelingen, Norad.

75 Evalueringsavdelingens årsrapport, 2015.





### 5.4.1. Reform for bedre koordinering

Både i den akutte fasen etter at en humanitær katastrofe har inntruffet og ulike nødhjelpsorganisasjoner rykker inn for å bistå, og i det mer langvarige humanitære arbeidet er det behov for å styrke koordineringen av innsatsen. I dag skjer dette gjennom det såkalte «cluster»-systemet, med en fast arbeidsdeling mellom de humanitære hjelpeorganisasjonene (både FN og frivillige aktører) og under ledelse av FNs nødhjelps koordinator. Gjennom felles behovsanalyser og vurderinger etableres en felles forståelse av situasjonen. Det utstedes humanitære nødhjelpsappeller per krise og landsituasjon, som dernest støttes av internasjonale givere, fortrinnsvis på årlig basis, med mindre det er en ny krise. Felles rapportering tilstrebes også.

Dette koordineringssystemet har sine begrensninger, men har fungert relativt tilfredsstillende, og reformene for å møte de store humanitære krisene etter 2010 var viktige i så måte. Kombinasjonen av tre humanitære kriser på nivå tre (verst tenkelige) på en gang i 2014, med Syria, Sør-Sudan og Den sentralafrikanske republikk, satte imidlertid hele det humanitære systemet på prøve. Når de mer langvarige krisene også skulle bistås på samme måte som før, var kapasiteten sprengt og mangelen på ressurser prekær. Underfinansieringen av humanitære operasjoner er blitt et stort problem, og hele det operative apparatet knirker nå i sammenføyningene. Flere og flere humanitære kriser er blitt langvarige; noen har vart i 10 - 20 år. De humanitære hjelpetiltakene er imidlertid kortsiktige, basert på årlige tildelinger (eller mindre). Den største andelen av humanitær bistand i verden gis innenfor en slik årlig syklus. Tiltakene har derfor ikke noen lengre tidshorison. Dette er problematisk. Samtidig er det også en rekke glemte humanitære kriser som ikke får oppmerksomhet, verken av det internasjonale samfunn eller i form av finansiering. Det er ofte en sammenheng mellom neglisjerte sårbare stater og glemte kriser. Dette har satt i gang en debatt om nye reformer, ikke minst på finansieringssiden.

Det er særlig på tre områder det er et stort behov for reformer: (i) styrking av lokalsamfunns og lokale og nasjonale organisasjoners motstandskraft, evne til risikoreduksjon og responskapasitet, (ii) nye finansieringsordninger og -mekanismer, og (iii) en mer differensiert operativ modell, som mellom akutte kriser og katastrofer med behov for umiddelbar nødhjelp, og langvarige kriser, og en langt bedre koordinering med utviklingsaktører i sistnevnte fase og ved tidlig gjenoppbygging.

KrF mener at Norge må støtte opp under tiltakene omfattet av the Grand Bargain fra Verdens humanitære toppmøte (World Humanitarian Summit) i Istanbul fra mai 2016. Her kom en frem til enighet om viktige endringer som delvis svarer på disse tre utfordringene, selv om langt mer omfattende reformer er nødvendig. En offensiv gjennomføring av disse tiltakene vil gi positive resultater. KrF vil særlig framheve tre viktige reformer: (i) mer støtte til lokale og nasjonale organisasjoner mot et mål om 25 %, inkludert en større satsing på forebygging, (ii) bruk av flerårige finansieringsløsninger innen humanitær bistand, slik at en kan få mer langsiktighet i det humanitære arbeidet; (iii) overgang til bruk av kontantoverføringer som virkemiddel, noe som gjennom flere år har vist seg å fungere meget godt og som er mer bærekraftig, gir mottakerne større innflytelse og har bidratt til vekst i de lokale markedene.

#### The Grand Bargain

På Verdens humanitære toppmøte «World Humanitarian Summit» i Istanbul mai 2016 ble en rekke land og institusjoner enige om en rekke tiltak for å bedre den humanitære bistanden («The Grand Bargain – a shared commitment to better serve people in need»). Dette gjelder forhold knyttet til finansieringsmekanismer, støtte gjennom lokale aktører, bidrag til større forutsigbarhet og langsiktighet osv. Det dreier seg blant annet om å ta tak i det kunstige skillet mellom humanitær bistand og øvrig bistand. Det er klart for alle at status quo ikke er en opsjon når det gjelder forvaltningen av den humanitære bistanden. Det er enighet om følgende forpliktelser:

- Å nå målet om at minst 25 prosent av all humanitær bistand skal gå til lokale og nasjonale organisasjoner og at bidrag gis så direkte til nødlidende som mulig.
- Flerårige finansieringsmekanismer som samtidig er fleksible og samarbeidsorienterte bør i langt større grad brukes i humanitær bistand, og at slike ordninger også benyttes for implementerende partnere. Dette skal gjennomføres i fem land allerede fra 2017.
- Bedre koordinering mellom humanitære aktører og utviklingsaktører både i planlegging, risiko-analyse og implementering
- Å investere mer i lokale organisasjoner og lokal og nasjonal kapasitet, herunder forebygging, motstandsdyktighet, respons og koordinering, blant annet gjennom flerårige bistandsprogrammer og partnerskap for kapasitetsbygging.
- I større grad ta i bruk kurvfinansiering (en form for flegiverfond) som modell for å bidra til at lokale og nasjonale aktører får mer av de humanitære ressursene.
- Bedre koordinering av den humanitære bistanden, der lokale og nasjonale organisasjoner blir inkludert og, der det er mulig, leder koordineringen.
- Mer bruk av kontantoverføringer som gis direkte til mottakerne, slik at de selv anskaffer hjelpen de trenger, og at det lages nye verktøy for slik finansiering, samt standarder og retningslinjer.
- Bruk av ny teknologi, som mobilteknologi og andre digitale plattformer for å bidra til mer effektiv humanitær bistand.
- Bedre og mer uavhengige behovsanalyser, bedre koordinering, og reduksjon i overlapp og duplisering mellom de ulike humanitære aktørene.
- Sørge for at mottakerne, gjennom lokale organisasjoner og aktører, har større innflytelse på hjelpen som gis og hvordan den skal gis i humanitære operasjoner.

For eksempel skal lokale organisasjoner styrkes gjennom flerårige bistandsprogrammer og partnerskap for kapasitetsbygging. Dessuten ligger det en klar forpliktelse inne om bedre koordinering mellom humanitære aktører og utviklingsaktører både i planlegning, risiko-analyse og implementering. Dette er imidlertid i liten grad operasjonalisert i form av endringer i den operative modellen.

KrF mener at en fra norsk side må være en pådriver for mer omfattende reformer og selv kreve slike endringer gjennom våre humanitære bidrag. Vi må også gjennomføre slike endringer i norsk sammenheng, noe som innebærer at en større del av den humanitære bistanden vår må gå til kapasitetsbygging av lokale organisasjoner og til deres humanitære respons og til å utvikle verktøy som styrker beredskap, motstandskraft og reduserer sårbarhet og risiko. Det bør utvikles en handlingsplan for Norges forpliktelser i «the Grand Bargain», med tidsplaner, mål og tydelige mekanismer for gjennomføring og oppfølging. Det gjelder også målet om at 25 prosent av bistanden skal gå til lokale og nasjonale aktører kan nås innen 2020.

En mer differensiert respons som både er bedre og mer kostnadseffektiv etter at den mer akutte fasen er over, ligger i å styrke lokale og nasjonale organisasjoner og ta dem med i koordineringen av de humanitære operasjonene - så langt dette er mulig. Dette er først og fremst utviklingsarbeid av mer langsiktig karakter, noe som også forsterker behovet for utviklingskompetanse i håndteringen av humanitær bistand.

Det bør også gjøres endringer i finansieringsordningene: Siloer i giverbudsjetter bør brytes ned, slik at ikke mangel på fleksibilitet i giverbudsjetter hindrer nødvendige bevilgninger. Et bredere spekter av finansielle verktøy bør også benyttes i humanitære operasjoner. Bruk av flergiverfond for flerårig finansiering kan gi insentiver til felles programmering av utviklings-humanitær- og fredsbyggende hjelp. Det vil også være et viktig redskap for forutsigbarhet i finansieringen over tid.

Bruk av kontantutbetaling fremfor utdeling av nødhjelpsvarer der det er mulig, og ikke minst etter at den mest akutte fasen er over, er et annet virkemiddel som har vist seg å fungere meget bra. Evalueringer viser det samme. Dette er hjelp til selvhjelp til sivilbefolkningen, som også bidrar til å støtte opp om lokale markeder og den lokale økonomien. Norge bør arbeide aktivt for en større omlegging i retning kontantutbetaling.

Det er viktig å legge et bedre grunnlag for felles humanitær- og utviklingsinnsats. Formålet må være å sikre en samordnet strategisk analyse, felles planlegging for å identifisere og benytte aktører med kapasitet og komparative fortrinn og for å bidra til en best mulig gjennomføring av innsatsen til hver enkelt aktør. Siktemålet må være å komme frem til en mer koordinert respons mellom utviklings-, humanitær- og fredsbyggende aktører og, der det er mulig, med nasjonale myndigheter, og involvering av berørte lokalsamfunn.

Forpliktelsene fra det humanitære toppmøtet når det gjelder mer langsiktighet i det kortsiktige, både gjennom flerårige finansieringsforpliktelser og langt mer bruk av lokale og nasjonale organisasjoner tilsier en differensiering mellom akutt nødhjelp for den første fasen i humanitær bistand og håndteringen av mer langvarige kriser over tid.

## 5.4.2. Prioritering av lokale aktører

Lokale organisasjoner er til stede både før, under og etter at katastrofer inntreffer, enten det er krig, sult, flom eller jordskjelv. De er i første linje og det er disse aktørene som først responderer når en krise eller katastrofe inntreffer. Dess bedre deres kapasitet er, dess raskere kommer responsen og dess flere kan få hjelp. Dessuten kjenner de lokale aktørene samfunnet og kulturen best. Skal dagens humanitære utfordringer møtes er det helt nødvendig at det investeres i lokale og nasjonale aktører, og at det skjer en markant dreining mot større eierskap og deltakelse fra lokale organisasjoner i humanitær respons.

Dette vil kreve nytenkning innenfor det humanitære systemet, både når det gjelder koordinering og finansiering. Det vil også kreve større åpenhet og inkludering av nasjonale og lokale grupper i det internasjonale humanitære hjelpeapparatet. Det er behov for styrking av kapasiteten hos nasjonale og lokale aktører, og i mange tilfelle nasjonale myndigheter. Ansvar for kapasitetsbygging må ligge hos både langsiktige utviklingsaktører og humanitære aktører. Dette forutsetter økt økonomisk støtte til nasjonale og lokale aktører og tilrettelegging for økt deltakelse i koordinering og operativ gjennomføring av den humanitære responsen. Det er viktig at cluster-systemet videreutvikles og blir mer åpent og inkluderende, med gode mekanismer for inkludering og representasjon av marginaliserte grupper.

I dag mottar lokale humanitære aktører kun 20 øre per 100 kroner bevilget til humanitær bistand. Resten går primært til FN-systemet, en håndfull store internasjonale organisasjoner (NGOer) og andre internasjonale organisasjoner. De nye forpliktelsene der en fjerdedel av de humanitære midler skal kanaliseres til lokale og nasjonale humanitære aktører, vil måtte innebære en tilsvarende tilpasning av rapporteringskrav.

Humanitær bistand bør i større grad innrettes slik at den bidrar til å styrke motstandskraft, «resilience», på lang sikt for å forebygge tilbakefall. KrF mener at styrking av lokal kapasitet og motstandsdyktighet, «resilience», og lokale kriseplaner, og foreslår at bevilgningene til dette prioriteres høyt. Norge må videre bidra til å styrke staters kapasitet til selv å respondere på kriser og støtte nasjonale myndigheter til å styrke sine nasjonale katastrofelover, retningslinjer og institusjoner og bygge nasjonal kapasitet til å mobilisere innenlandske ressurser.

Religiøse aktører og trosbaserte organisasjoner er blant de første av lokale og nasjonale organisasjoner som er til stede med assistanse til mennesker og lokalsamfunn som er rammet av kriser. De tilbyr husly, har store og vidtrekkende nettverk av frivillige som raskt kan mobiliseres, er godt forankret og kjent blant menneskene de hjelper, og tilbyr i mange tilfeller også psykososial støtte til mennesker som kan ha mistet alt. Det er internasjonalt en økende anerkjennelse av rollen religiøse aktører spiller som førstelinje-organisasjoner innen den humanitære sektoren, og at de ofte fungerer som bindeledd mellom langsiktig utviklingsarbeid og kortsiktig nødhjelpsarbeid, da de er til stede før, under og etter katastrofer.

I mange katastrofer er de religiøse strukturene ofte en av de få strukturene som i det hele tatt noenlunde fungerer. De representerer strategiske ressurser å bygge på for å nå ut med konfliktdependende og konfliktløsende tiltak, i tillegg til humanitær assistanse. Den unike rollen som lokale trosbasererte organisasjoner og andre religiøse aktører spiller må derfor anerkjennes og inkluderes i koordinering og respons i det humanitære hjelpearbeidet.

Konflikt og katastrofe har alltid en kjønnsdimensjon. Kvinner og menn, jenter og gutter rammes ulikt av humanitære kriser, men jenter og kvinner rammes uforholdsmessig hardt. Under tsunamien i 2004 var kvinneandelen blant de drepte over 60 prosent, og under syklonen i Bangladesh i 1991 var kvinneandelen blant de drepte 90 prosent. Jenter og kvinner utsettes i større grad for såkalte «doble katastrofer», ved at de utsettes for økt kjønnsbasert vold, redusert seksuelle og reproduktive helse og rettigheter og økning i barneekteskap og menneskehandel. I kriser der konflikt er en del av bildet, må Sikkerhetsresolusjon 1325 og de påfølgende resolusjonene om kvinner, fred og sikkerhet, være førende for Norges humanitære innsats. Beskyttelse, deltakelse og forebygging er de tre bærebjelkene i dette arbeidet og alle tre områder er viktig i humanitær innsats i sårbare stater.

### 5.4.3. Mer langsiktighet i det kortsiktige

Humanitære behov kan oppstå av ulike årsaker. Sammen satte politiske og naturgitte årsaker skaper økt sårbarhet i befolkningen som utløses når f.eks. væpnet konflikt, naturkatastrofer, eller feilslåtte avlinger inntreffer. Det er også ofte slik at kvinner og barn, etniske og religiøse minoriteter er mest utsatt når slike hendelser inntreffer. Det er derfor viktig å tenke forebyggende, med et målrettet fokus på risikoreducerende tiltak der faren for naturkatastrofer er stor og styrkingen av mer motstandsdyktige lokalsamfunn.

De to største driverne av kriser i dag er klimaendringer og konflikt. Dette er også en viktig grunn til at KrF prioriterer fred og forsoning og kampen mot klimaendringer høyt. For hver krone som brukes på forebygging, spesielt innen klima og konflikt, spares det syv kroner i nødhjelp. Hadde verdenssamfunnet tatt seg råd til effektiv forebygging og gode lokale kriseplaner, hadde behovet for ekstern hjelp vært mindre når katastrofen først inntreffer.

Når krisen er et faktum er det viktig å koble akutt nødhjelp til tiltak for gjenoppbygging. Da vil kriserammede områder kunne komme raskere tilbake etter katastrofen. Kriser går ofte over i en kronisk situasjon hvor behovene vedvarer. Da er det nødvendig med parallelle initiativer mellom livreddende hjelp og assistanse og de som jobber mer langsiktig. Det må være et større fokus på det langsiktige allerede i de humanitære nødsituasjonene. Humanitært arbeid og utvikling må derfor sees i sammenheng.

Utviklingsaktører bør komme tidligere på banen og ta over for de humanitære organisasjonene når den akutte krisen er over. Videre er det viktig å tette gapet mellom humanitær og langsiktig bistand fordi kriser ofte varer i årevis, mens den humanitære responsen har en svært kortsiktig tidshorisont. Kravene til bistandsfaglig kompetanse vil økes, med konsekvenser også for bistandens kvalitative innhold. Norad er fagetat for bruken av alle bistandsmidler. Med disse reformene er det klare sammenhenger mellom vanlig bistand og humanitær bistand, noe som forsterkes også ved vektleggingen av sårbare stater. Dette tilsier også en tyngre rolle for utviklingsaktører, herunder Norad som fagetat.

Det store volumet når det gjelder humanitær bistand og de omfattende omleggingene som følger av Istanbul-toppmøtet tilsier en grundig vurdering. Dette bør skje ved opprettelse av et bredt sammensatt utvalg som får i oppgave fremme en offentlig utredning om den humanitære bistanden, dens innretning og forvaltningsordning.

#### KrF vil:

- At det utarbeides en handlingsplan for Norges forpliktelser i *the Grand Bargain*, med tidsplaner, mål og tydelige mekanismer for gjennomføring og oppfølging.
- Opprette et offentlig utvalg som skal utrede innretning og forvaltningsordningen for den humanitære bistanden, inkludert UD/NORAD. Utvalget må inkludere fageksperter og forskningsinstitusjoner, representanter for OCHA/FNs koordinerende enhet og representanter for humanitære NGO-er og sivilsamfunn, som oppfølging av *The Grand Bargain*.
- At 25 prosent av norsk humanitær bistand bør gå til lokale og nasjonale organisasjoner etter hvert som responskapasiteten bygges innen 2020.
- Skalere opp bruken av mobilteknologi og andre digitale plattformer for å bidra til mer resultatorientert humanitær bistand.
- At Norge bør ta i bruk flerårige finansieringsmekanismer i humanitær bistand, med innføring i fem land allerede fra 2017 (i tråd med landvalgene i oppfølgingen fra toppmøtet), og være en pådriver for kontantoverføringer som virkemiddel.



## 5.5. Selvhjelpsordningen

Ved statsbudsjettet for 2016 foreslo Solberg-regjeringen å fjerne ordningen med overgangsbistand – de såkalt GAP-midlene – som ble etablert i 2002. Den var ment for behov som ikke kunne dekkes av den humanitære bistanden og hvor den langsiktige bistanden ennå ikke var tilstrekkelig etablert, og som et fleksibelt virkemiddel i arbeidet med tidlig gjenoppbygging etter konflikt eller naturkatastrofer. Den norske overgangsbistanden var et viktig, fleksibelt og unikt instrument i slike krisesituasjoner. Overgangsbistanden bør imidlertid erstattes av et nytt program for mellomfinansiering av bistand i tråd med de nye forpliktelsene under *the Grand Bargain*.

Tiltak for å dekke opp gap-problemet bør fremdeles være inkludert, selv om vi i mindre grad ser en lineær utviklingsbane i forhold til kriser og dessverre opplever mer og mer komplekse og sykliske krisesituasjoner. Her bør det fokuseres langt mer på koordineringen mellom humanitære aktører og utviklingsaktører med utvikling av felles verktøy for planlegging, analyse og gjennomføring.

Samtidig bør det satses på andre viktige tiltak i skjæringspunktet mellom humanitære operasjoner og utviklingsaktører. Det gjelder (i) risikoreduksjon og forebygging i møte med naturkatastrofer og lokalsamfunns motstandsdyktighet og robusthet i møte med kriser og klimaendringer, (ii) en betydelig styrking av lokale og nasjonale organisasjoners kapasitet til gjennomføring av humanitære operasjoner, blant annet gjennom flerårige kapasitetsbyggingprogrammer, (iii) tiltak for å sikre mer langsiktighet i det kortsiktige i land der staten er dysfunksjonell og kriser har hatt varighet over lengre tid eller går i sykluser, bl.a. gjennom flerårige finansieringsordninger. For disse mer varige krisene, bør en over på mer langsiktige flerårige bevilgninger og bruk av utviklingskompetanse for å styrke responskapasiteten til lokale og nasjonale aktører.

Det humanitære toppmøtet satte fokus på disse tre prioriteringene. Norge må inkludere disse tiltakene i handlingsplanen for gjennomføring av forpliktelsene fra toppmøtet. Dette kan best gjøres gjennom en ny bevilgning som kan kalles *selvhjelpsordningen*, en reformert og utvidet overgangsbistand. Denne ordningen bør særlig være myntet på gjennomføringen av tiltak på disse tre områdene. De første to vil særlig være knyttet til norske og internasjonale organisasjoners evne til å bygge kapasitet i lokalsamfunn og lokale og nasjonale organisasjoner (både norske frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner).

Dette er i første rekke utviklingsarbeid, og i liten grad humanitær bistand. De beste aktørene på dette området vil være organisasjoner som både opererer innenfor det humanitære hjelpearbeidet og på utviklingssiden, med godt kjennskap til begge områder. Med omfanget av kriser og den forventede økningen i humanitære behov, er det bedre – både for dem det gjelder – og for forutsigbarheten for operasjonene at en styrker lokalsamfunn og -organisasjoners evne til over tid å kunne greie seg selv.

Det tredje prioriterte innsatsområdet, å arbeide mer langsiktig i det kortsiktige er relatert til land der humanitære operasjoner har vart i 5 -10 år. Det er et problem at den samme operative modellen benyttes i disse landene som i land i akutt krise. Det bør være et mål å arbeide sammen med andre givere i disse landene for å redusere avhengigheten av slik bistand over tid. Dette er bakgrunnen for at det humanitære toppmøtet satte fokus på dette og forpliktet seg til å gjennomføre endringer i finansieringsordningene gjennom flerårige finansieringsordninger for 5 pilotland fra 2017. Norge må være med i dette arbeidet.

Fra norsk side bør en endre finansieringsløsning for de samme landene. Der en går over på langsiktige finansieringsløsninger, bør midlene tas av selvhjelpsordningen. Samtidig bør nye land identifiseres der krisene har vart i 5-10 år, med tanke på justeringer, ikke bare i finansieringsmodellen, men også i måten en gir bistand på. Den samme operative modellen er ikke bare dyr og lite effektiv i slike langvarige kriser. Den bidrar heller ikke til noen løsning på sikt.

KrF mener også at Norge bør ta initiativ til en revurdering av den operative modellen i land der humanitære operasjoner har vart mer enn 5 - 10 år, med tanke på justeringer som kan øke lokal kapasitet og lokal evne til å klare seg selv. Et viktig virkemiddel i slike operasjoner er kontantutbetalinger fremfor utdeling av mat og andre nødvendige varer, samt lokale innkjøp (fremfor innførsel av varer kjøpt på det globale markedet). I tillegg bør lokale og nasjonale organisasjoner få et vesentlig større ansvar. Vedtaket om at 25 % av ressursene skal til disse aktørene bør bli en realitet. For at dette skal være mulig må kapasiteten styrkes. Det bør derfor legges opp til at humanitære operasjoner i disse landene finansieres av selvhjelpsordningen, og at en betydelig andel av den humanitære bistanden bevilges over selvhjelpsordningen. Regjeringen bør arbeide videre med en fordelingsnøkkel som kan fungere på dette området. Det bør være et mål at en over tid kan bidra til en reduksjon i avhengigheten av humanitær bistand.

### KrF vil:

- Styrke koordineringen mellom humanitære aktører og utviklingsaktører på en rekke områder, både i planlegging, risiko-analyse og gjennomføring, og at dette bør være en forutsetning for norsk støtte.
- Opprette en ny bevilgning som erstatter overgangsbistanden, *Selvhjelpsordningen*, til formål i skjæringspunktet mellom humanitær bistand og utvikling, med særlig fokus på oppfølgingen av det humanitære toppmøtet.
- At Norge må bidra til å styrke staters kapasitet til selv å respondere på kriser; støtte nasjonale myndigheter til å styrke sine nasjonale katastrofelover, retningslinjer og institusjoner og bygge nasjonal kapasitet til å mobilisere egne ressurser.

## KAPITTEL 6

# Omfattende reform av bistandsforvaltningen

Norsk utviklingsforvaltning har gått igjennom mange endringer, fra opprettelsen av Departementet for utviklingshjelp 1. januar 1984, til integrering i Utenriksdepartementet noen år senere og omleggingen av Norad fra et forvaltningsorgan til et fagdirektorat i 2004/5. Det har alltid vært den til enhver sittende regjeringens prerogativ å gjøre endringer i strukturen i statsforvaltningen.

Når denne utviklingsmeldingen ikke bare tar for seg politikken, men også utviklingsforvaltningen, er det på grunn av de betydelige endringene som har skjedd de siste ti årene på bistandsområdet. Disse endringene har fått store konsekvenser for norsk bistandsforvaltning, der utviklingen de siste årene har vært særlig urovekkende. Dette krever nå en debatt også i Stortinget.

Utviklingsforvaltning er samtidig mer enn anvendelse av bistandsressurser. Hva som skjer på områder som handel og investeringer, for eksempel gjennom Statens Petroleumsfond, kapitalflukt og skatteunndragelser og øvrig norsk politikk kan ha like stor betydning som bruken av bistandsressursene. En offensiv utviklingspolitikk krever derfor fokus på også kompetanse på disse feltene i utviklingsforvaltningen, inkludert gjennom en egen koordinerende enhet ved Statsministerens kontor (se kapittel 4 innledningsvis).

## 6.1. Bedre forvaltning av bistanden

Behovet for et mer helhetlig grep om utviklingspolitikken og bistanden gjorde at Bondevik II-regjeringen gjennomførte en viktig reform i bistandsforvaltningen i 2004-2005. Gjennom å overføre det overordnede beslutningsansvaret for den bilaterale bistanden til Utenriksdepartementet sørget en for at styresett og politisk utvikling ble sett i sammenheng med bistanden. Norad ble omgjort til et rådgivende fagdirektorat. Samtidig ble det lagt opp til at forvaltningen av bistanden skulle ivaretas ved utviklingsspesialisering og ved desentralisering til utenriksstasjonene. En egen «pillar» i Utenriksdepartementet skulle bidra til dette, mye etter samme modell som en hadde i Danmark.

Regjeringene som fulgte i ettertid fulgte opp hovedgrepet i reformen, samtidig som to forhold skapte store utfordringer: Kapasiteten på utenriksstasjonene ble redusert; det skjedde ingen spesialisering og desentralisering av beslutningsansvaret. I samme periode økte det norske bistandsbudsjettet betydelig. Kapasiteten og kompetansen i bistandsforvaltningen ble dermed betydelig svekket. I kombinasjon innebærer dette nå en fare for kvaliteten og for effektiviteten i forvaltningen av norsk bistand.

Ansvaret for forvaltningen av bistandsmidler er nå spredt på en rekke enheter i Utenriksdepartementet, uten at de som er tildelt oppgavene har særlige forutsetninger for å gjøre en slik jobb. Departementet forvalter nå over 30 milliarder kroner, gjennom utallige bevilgninger og tilskuddsordninger. Samtidig er Norads rolle som fagdirektorat blitt mindre rendyrket, noe som har ført til mer og mer uklarhet om rollefordelingen mellom departement og direktorat. Det er i dag mangel på oversikt i tilskuddsforvaltningen og mye dobbeltarbeid mellom disse to institusjonene. Enda mer komplisert er bildet blitt med de omfattende bevilgningene til regnskogssatsing over Miljøverndepartementets budsjett. Bistandsforvaltningen er blitt mer uoversiktlig og problemene knyttet til manglende kapasitet, kompetanse, overlappende og uoversiktlig forvaltning, parallelt med økende bevilgninger, innebærer behov for en omfattende reform i bistandsforvaltningen.

Forvaltningen av norsk bistand er ikke bare blitt mer kompleks og lite oversiktlig. Utfra en rekke tilbakemeldinger fra aktører her hjemme og i samarbeidsland er den også mindre forutsigbar og preget av mer kortsiktige prioriteringer. Dette rammer ikke bare samarbeidspartnere i samarbeidsland og fokusland, men har også konsekvenser for andre bistandsaktører. Dette er problemer som er blitt forverret de siste par årene.

ECON-rapporten, som i 2004 foretok en uavhengig vurdering av bistandsforvaltningen, foreslo i sin tid at all norsk bistand burde forvaltes enten av et styrket NORAD eller i sin helhet av Utenriksdepartementet. Bondevik II-regjeringen valgte en mellomløsning, som senere har vist seg å ikke være fullt ut gjennomførbart. Et tredje alternativ ville vært å gjenopprette et eget departement for utvikling og bistand, slik Storbritannia har (Department for International Development). Selv om dette er et attraktivt alternativ er det lite sannsynlig at det er politisk flertall for en slik omlegging.

Med mindre Utenriksdepartementet foretar en grunnleggende reform i rekrutteringssystemet fra en fortsatt bruk av generalist-prinsippet til en spesialiseringsordning der departementets ansatte velger et karriereløp innenfor ulike fagområder, herunder utvikling, det ikke tilrådelig at departementet fortsatt sitter med den direkte forvaltningen av bistandsressursene. Intet tyder på at slike reformer er på gang i utenriktjenesten eller at en slik reform vil la seg realisere på kort sikt.

Den forvaltningsmodellen som gjenstår som mest aktuell er derfor en overføring av forvaltningsansvaret av nesten all bistand til Norad og at dette gjøres slik at intensjonene bak reformen om koherens mellom politisk utvikling, styresett og bistandsprioriteringer fortsatt ivaretas.

Dette vil innebære at direktoratet får ansvaret for forvaltningen av alle bistandsressurser innenfor den langsiktige delen av budsjettet, mesteparten ordningene under sårbarhetsdelen og den langsiktige delen av den humanitære bistanden. Kapasiteten i direktoratet må styrkes tilsvarende. Norad vil da utgjøre et faglig tungt bistandsmiljø der bi- og multilaterale virkemidler sees i sammenheng og der den politiske dimensjonen og hensynet til styresett ivaretas gjennom en integrert strukturell direksjonsløsning. Den beste løsningen vil være at Norad-direktøren sitter i direksjonen i Utenriksde-

partementet. Direktøren vil stå direkte under utviklingsministerens instruks, med daglig kontakt med UDs ledelse om forvaltningen av bistandsressursene. Slik kan intensjonen bak reformen i 2004-5 ivaretas med fortsatt sammenheng mellom politisk utvikling og bistandsprioriteringer.

KrF mener at UD fortsatt bør ha forvaltningsansvaret for de bistandspolitiske virkemidlene som er viktige knyttet til fred og forsoning, regionbevilgninger knyttet til slike fred- og forsoningsprosesser, og den mer kortsiktige eller akutte humanitære bevilgningen. Norads mandat er å være fagetat for all norsk bistand, inkludert faglige råd også på det humanitære bistandsområdet, og Norad må derfor konsulteres i tråd med dette.

Samtidig er en desentralisert forvaltning svært viktig. Det er et paradoks at kapasiteten på utestasjonene redusert samtidig som bistandsvolumene er økt. Norge har til og med fokusland for norsk bistand der det ikke er en tilstedeværende norsk ambassade. Dette gjelder Mali og Haiti. Dette er ikke akseptabelt. Det er utvilsomt behov for en betydelig styrking av forvaltningen på utenriksstasjonene. Det må foretas en helhetlig gjennomgang av forvaltningskapasiteten på norske utenriksstasjoner sett i forhold til bistandsvolumene.

Siden politisk utvikling og bistand henger så klart sammen, ikke minst i sårbare stater, må det være et minimumskrav at Norge har en tilstedeværelse ved egen ambassade eller stedlig representasjon i alle prioriterte partnerland. Med mindre bistanden utelukkende kanaliseres gjennom multilaterale kanaler, må en fra norsk side også sørge for tilstrekkelig stab med solid bistandskompetanse.

Videre bør bistandsforvaltningen, herunder tilskuddsordningene, tilpasses den forvaltningsmodellen som velges, og baseres på de funn som er gjort av tidligere vurderinger, enten det gjelder forvaltningstillrådingene fra Riksrevisjonens rapporter eller Norads evalueringer. Det bør også vurderes om utredningsinstruksen som gjelder for norsk forvaltning for øvrig bør gjøres gjeldende også for utviklingsforvaltningen (forvaltningen av O3-midler).

Samtidig bør et viktig prinsipp gjelde: Norske bistandsmidler skal forvaltes av utenriks- og utviklingsforvaltningen, og ikke overføres verken til andre departementer eller fageta-ter. Norsk fagekspertise er viktig for å sikre at norsk bistand holder faglig kvalitet, samtidig som land som etterspør slik kompetanse kan få støtte gjennom Kunnskapsbanken. Etableringen av den såkalte bistandsnøkkelen, opptrappingen av et langsiktig samarbeid med prioriterte partnerland og gjennomføringen av denne forvaltningsreformen bør nå ha førsteprioritet. Dette er så viktig og vil kreve så mye innsats at det ikke bør tas nye store globale initiativ fra norsk side på minst to år. Dette to-årige hvileskjæret når det gjelder nye initiativ må benyttes til å legge på plass bistandsnøkkelen og forvaltningsreformen.

KrF mener at det behov for en tung politisk ledelse av dette feltet, både politisk og forvaltningsmessig. En ny utviklingsminister bør få ansvaret for all norsk bistand og lede etableringen av bistandsnøkkelen og gjennomføringen av forvaltningsreformen.

Formålet bak å forene utenrikspolitikken og utviklingspolitikken under én minister var at disse politikkområdene skulle nå gå hånd i hånd. I praksis ser vi imidlertid at det altfor ofte ender opp med at utviklingspolitikken tilpasses utenrikspolitikken.

I dag har Norge vesentlig mindre innflytelse og gjennomslagskraft på utviklingsfeltet internasjonalt enn en kunne hatt ved at utviklingsministeren er fraværende. I motsetning til det som er intensjonen har denne endringen medført at Norge har hatt en svakere utviklingspolitisk røst internasjonalt, ikke sterkere. I internasjonale utviklingsfora vil ikke en statssekretær eller en ledende embetsperson ha samme slagkraft som en statsråd. I Verdensbankens styre er det for eksempel kun ministre som har talerett (den nordisk/baltiske stol). Utenriksministre vil sjelden prioritere utviklingsfora, og resultatet vil raskt bli at Norge har mindre innflytelse over utviklingspolitikken internasjonalt. Også eksternt er derfor en egen dedikert utviklingsminister svært viktig. Dette bør være det første grepet som gjøres i gjennomføringen av denne reformen.

## 6.2. Omorganisering av budsjettproposisjonen

Betydningen av langsiktighet og forutsigbarhet på den ene siden, og fleksibilitet på den andre er viktig for prioriteringene i norsk bistand. Det er avgjørende at både de tematiske satsingene og den geografiske konsentrasjonen av bistanden sikrer en forutsigbar fattigdomsorientert norsk innsats. For å sikre at dette hensynet ivaretas i praksis, og at viktige bistandspolitiske prinsipper fortsatt er styrende for prioriteringene, må budsjettproposisjonen omorganiseres.

Budsjettproposisjonen skal gi en full oversikt over forslag til fordeling på bistandskanaler, både hoveddelen, den langsiktige, langtidsplanene for tematiske satsingsområder og øvrige flerårige bidrag, samt de fleksible ordningene og de ulike programmene som hører til denne. Alle prioriterte partnerland bør ha egne landbevilgninger. Disse bør omfatte indikative tall for den samlede norske bistanden til hvert land (gjennom de ulike kanalene). For de prioriterte landene som er stabile bør tallene angi et flerårig nivå. For de sårbare statene bør det være mer fleksibilitet. Andre samarbeidsland som kan få bistand over regionbevilgningen bør også identifiseres i budsjettproposisjonen og tildeles et antatt beløp, uten at dette er bindende. Det bør legges opp til en langt mer detaljert rapportering til Stortinget.

Det er viktig at Stortingets autoritet opprettholdes i styringen av utviklings- og bistandspolitikken. Det er til syvende og sist landets nasjonalforsamling som skal bestemme hvordan norsk utviklingspolitikk skal innrette og hvilke prioriteringer som skal settes for norsk bistand, både når det gjelder tematiske innsatser, landvalg og hvor mye ressurser som overføres til de ulike landene og aktørene.

**KrF vil:**

- At Norge får en utviklingsminister som har ansvar for all norsk bistand.
- Foreslå en omfattende forvaltningsreform, der Norad gis forvaltningsansvaret for alle bistandsressurser, unntatt fred og forsoning, enkelte deler av regionbevilgningene og de kortsiktige eller mer akutte humanitære midlene.
- Ha en gjennomgang av forvaltningsrelaterte tilrådinger fra Riksrevisjonens gjennomganger og Norads evalueringer, med sikte på styrket forvaltningskapasitet.
- Ha en helhetlig gjennomgang av kapasiteten på utenriksstasjonene med sikte på betydelig økning, slik at bistandsforvaltning bedre ivaretas.
- Etablere norsk ambassade eller stedlig representasjon i alle prioriterte partnerland og i alle sårbare stater.
- At prinsippet om at bistandsmidler skal forvaltes av utenriks- og bistandsforvaltningen skal ivaretas.
- Omorganisere budsjettproposisjonen for utenriksområdet.



Tabell 1: Statistikk om bistand, flyktningutgifter, regjeringer m.m. 1995-2014

År	Sum ODA-godkjent bistand i mill. kroner	ODA-godkjent bistand som andel av BNI	Antall asyl-søkere til Norge	Sum flyktninge-utgifter i Norge som ODA-godkjent bistand	Andel flyktninge-utgifter i Norge som ODA-godkjent bistand	Regjering
1995	7 902 202	0,86	1 460	60 000	0,8 %	Brundtland III
1996	8 472 840	0,83	1 778	60 870	0,7 %	Brundtland III /Jagland <sup>76</sup>
1997	9 241 023	0,84	2 273	84 875	0,9 %	Jagland /Bondevik I <sup>77</sup>
1998	9 973 737	0,89	8 543	250 200	2,5 %	Bondevik I
1999	10 680 091	0,88	10 160	433 200	4,1 %	Bondevik I
2000	11 115 146	0,76	10 843	864 400	7,8 %	Stoltenberg I <sup>78</sup>
2001	12 103 756	0,80	14 782	607 694	5,0 %	Stoltenberg I/ Bondevik II <sup>79</sup>
2002	13 544 316	0,89	17 480	994 152	7,3 %	Bondevik II
2003	14 468 882	0,92	15 613	1 248 874	8,6 %	Bondevik II
2004	14 814 938	0,87	7 950	750 111	5,1 %	Bondevik II
2005	17 994 996	0,94	5 402	431 020	2,4 %	Bondevik II/Stoltenberg II <sup>80</sup>
2006	18 826 914	0,89	5 320	398 782	2,1 %	Stoltenberg II
2007	21 808 456	0,95	6 528	456 234	2,1 %	Stoltenberg II
2008	22 862 066	0,89	14 431	805 993	3,5 %	Stoltenberg II
2009	25 623 595	1,06	17 226	2 532 839	9,9 %	Stoltenberg II
2010	26 423 932	1,05	10 064	2 027 068	7,7 %	Stoltenberg II
2011	26 653 166	0,96	9 053	1 475 103	5,5 %	Stoltenberg II
2012	27 638 175	0,93	9 785	1 318 883	4,8 %	Stoltenberg II
2013	32 805 293	1,07	11 983	1 586 683	4,8 %	Stoltenberg II/Solberg <sup>81</sup>
2014	31 662 521	0,99	11 480	1 756 514	5,5 %	Solberg

Kilder: Stortingets utredningsseksjon med videre henvisning til Norad, Statistisk sentralbyrå og Statsministerens kontor

76 Regjeringen Jagland fra 25. oktober 1996

77 Regjeringen Bondevik I fra 17. oktober 1997

78 Regjeringen Stoltenberg I fra 17. mars 2000

79 Regjeringen Bondevik I fra 19. oktober 2001

80 Regjeringen Stoltenberg II fra 17. oktober 2005

81 Regjeringen Solberg fra 16. oktober 2013

Tabell 2: Flyktningutgifter i OECD som andel av ODA-godkjent bistand<sup>82</sup> og samlet ODA-godkjent bistand i forhold til BNI

Land	Flyktningutgifter som andel av ODA-godkjent bistand 2013 <sup>83</sup>	Samlet ODA-godkjent bistand som andel av BNI i 2013
Sveits	14,1 %	0,45 %
Sverige	12,1 %	1,01 %
Italia	11,8 %	0,17 %
Hellas	8,9 %	0,10 %
Australia	7,1 %	0,33 %
Nederland	6,9 %	0,67 %
Belgia	6,8 %	0,45 %
Danmark	5,5 %	0,85 %
Østerrike	5,4 %	0,27 %
<b>Norge</b>	<b>4,8 %</b>	<b>1,08 %</b>
Canada	4,3 %	0,28 %
New Zealand	4,3 %	0,26 %
Tsjekkia	4,2 %	0,11 %
Frankrike	4,0 %	0,41 %
USA	3,4 %	0,18 %
Finland	1,5 %	0,54 %
Slovakia	1,1 %	0,09 %
Spania	1,0 %	0,18 %
Tyskland	1,0 %	0,38 %
Island	0,9 %	0,25 %
Portugal	0,3 %	0,23 %
Storbritannia (UK)	0,3 %	0,71 %
Slovenia	0,2 %	0,13 %
Luxembourg	0,1 %	1,00 %
Japan	0,0 %	0,23 %
Irland	0,0 %	0,46 %

Kilder: Stortingets utredningsseksjon med videre henvisning til Norad og OECD

82 2013 er det seneste året med slik statistikk for de fleste av landene i OECD/DAC

83 Det er ikke tilgjengelige opplysninger fra Korea og Polen for ODA-godkjente flyktningutgifter



**Kristelig Folkeparti**  
Kirkegata 32  
Postboks 478 Sentrum,  
0105 Oslo

Tlf: 23 10 28 00  
E-post: [krf@krf.no](mailto:krf@krf.no)

[www.krf.no](http://www.krf.no)

Alle foto copyright: colourbox.com